



Kurzprotokoll der 97. Sitzung

Haushaltsausschuss

Berlin, den 20. März 2017, 08:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
Raum 2.400

Vorsitz: Dr. Gesine Löttsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliches Expertengespräch

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Expertengespräch über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen

Hierzu wurde verteilt:

BT-Drucksachen 18/11235, 18/11237

*Ausschussdrucksache 18(8)4217 (Anlage)
(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

Berichterstatter/in:

Abg. Norbert Brackmann [CDU/CSU]

Mitberichterstatter/in:

Abg. Bettina Hagedorn [SPD]

Abg. Roland Claus [DIE LINKE.]

Abg. Sven-Christian Kindler [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
 Montag, 20. März 2017, 8:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

- Berghegger Dr., André
- Brackmann, Norbert
- Brandl Dr., Reinhard
- Caesar, Cajus
- Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.
- Gröhler, Klaus-Dieter
- Heiderich, Helmut
- Hirte, Christian
- Hübinger, Anette
- Kalb, Bartholomäus
- Karl, Alois
- Klein, Volkmar
- Körber, Carsten
- Kruse, Rüdiger
- Mattfeldt, Andreas
- Radomski, Kerstin
- Rainer, Alois
- Rehberg, Eckhardt

Unterschrift

H. Kalb

Gröhler

Rehberg

Kruse



18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (6. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 8:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Rief, Josef

Schulte-Drüggelte, Bernhard

Unterschrift

Josef Rief

Stellvertretende Mitglieder

Brand, Michael

Brinkhaus, Ralph

Flosbach, Klaus-Peter

Gebhart Dr., Thomas

Güntzler, Fritz

Holzenkamp, Franz-Josef

Karliczek, Anja

Kaufmann Dr., Stefan

Krichbaum, Gunther

Kudla, Bettina

Lange, Ulrich

Maag, Karin

Magwas, Yvonne

Michelbach Dr. h.c., Hans

Schnieder, Patrick

Unterschrift

u. fp

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 6



18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (6. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 8:00 Uhr

CDU/CSU

Stellvertretende Mitglieder

Unterschrift

Stefinger Dr., Wolfgang

Straubinger, Max

Stübgen, Michael

Tillmann, Antje

Weiß (Emmendingen), Peter

SPD

Ordentliche Mitglieder

Unterschrift

Barnett, Doris

Evers-Meyer, Karin

Gerster, Martin

Gottschalck, Ulrike

Hagedorn, Bettina

Jurk, Thomas

Kahrs, Johannes

Krüger Dr., Hans-Ulrich

Lemme, Steffen-Claudio

Rohde, Dennis

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 6



18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 8:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Schulz (Spandau), Swen

Schurer, Ewald

Steffen, Sonja

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Arndt-Brauer, Ingrid

Binding (Heidelberg), Lothar

Blienert, Burkhard

Ehrmann, Siegmund

Freese, Ulrich

Hakverdi, Metin

Lotze, Hiltrud

Mast, Katja

Petry, Christian

Schiefner, Udo

Schneider (Erfurt), Carsten

Weber, Gabi

Wiese, Dirk

Unterschrift

A. Arndt-Brauer

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 4 von 6



18. Wahlperiode

Sitzung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)
Montag, 20. März 2017, 8:00 Uhr

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Bluhm, Heidrun

Claus, Roland

Leutert, Michael

Lötzsch Dr., Gesine

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Bartsch Dr., Dietmar

Behrens, Herbert

Hunko, Andrej

Kunert, Katrin

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Deligöz, Ekin

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

Lindner Dr., Tobias

Unterschrift

3. März 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 5 von 6



Anwesenheitsliste der Sachverständigen
zum öffentlichen Expertengespräch des Haushaltsausschusses
am 20. März 2017 über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand
der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundes-
fernstraßen

Sachverständiger

Unterschrift

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Technische Universität Berlin

Matthias Knobloch
ACE Auto Club Europa e. V.

Ralf Ratzenberger

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz
Zeppelin Universität

**Einzigiger Tagesordnungspunkt****Expertengespräch
über die Haushaltswirkungen und den
Erfüllungsaufwand der Einführung einer
Infrastrukturabgabe für die Benutzung von
Bundesfernstraßen****Hierzu wurde verteilt:***BT-Drucksachen 18/11235, 18/11237**Ausschussdrucksache 18(8)4192**(Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen)*

Vors. **Dr. Gesine Löttsch** (DIE LINKE.): Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren, ich wünsche Ihnen einen guten Morgen. Alle Fraktionen sind vertreten, deswegen darf ich Sie bitten, Platz zu nehmen.

Wir haben in unserer 96. Sitzung am 8. März 2017 einvernehmlich beschlossen, ein öffentliches Expertengespräch über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen durchzuführen.

Ich freue mich, dass die Experten unserer Einladung gefolgt sind, und begrüße: Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin), Herrn Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler) und Herrn Matthias Knobloch vom Auto Club Europa e. V. (ACE). Herzlich Willkommen. Herr Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität Friedrichshafen) wird etwas später eintreffen.

Vonseiten der Bundesregierung begrüße ich PStS Enak Ferlemann vom BMVI sowie MD Mießen aus dem BMF.

Die schriftlichen Stellungnahmen sind in der Ausschussdrucksache 4217 (Anlage) zusammengefasst und liegen aus. Sie dienen als Grundlage für Fragen.

Da die Herren Ratzenberger und Schulz ab 09:30 Uhr als Sachverständige im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur eingeladen sind, sollten wir spätestens gegen 09:15 Uhr fertig sein.

Vom Sekretariat des Haushaltsausschusses wird ein Wortprotokoll angefertigt. Herzlichen Dank dafür.

Wir werden bei unserem Expertengespräch analog zur Praxis in den Anhörungen verfahren, d. h. wir machen keine Eingangsstatements. Die Fragesteller richten entweder zwei Fragen an einen Experten

oder jeweils eine Frage an zwei Experten.

Wir gehen nach der Größe der Fraktionen vor. Zuerst hat der Kollege Brackmann das Wort.

Abg. **Norbert Brackmann** (CDU/CSU) (BE): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine ersten beiden Fragen gehen an Herrn Ratzenberger.

Die erste Frage: Prof. Dr. Schulz weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass Sie Zahlen von 2007 in eine Verflechtung zu 2014 gestellt und dann prognostisch hochgerechnet haben. Er stellt die Frage, wie valide Zahlen über eine 12-Jahres-Prognose sein können. Deswegen würde ich dazu gerne Ihre Meinung hören.

Die zweite Frage: Sie beziehen auch viele Zahlen aus dem Ausland ein. Dazu hätte ich gerne gewusst, wie Sie sicherstellen, dass das Datenmaterial auch tatsächlich mit dem vergleichbar ist, was Sie hier sonst an Aufbereitung bekommen.

Ralf Ratzenberger: Zunächst ist es so: 2007 ist schon einmal falsch. Die letzte Ausgabe der sogenannten Personenverkehrsmatrix, zu der ich gleich noch etwas sagen werde, bezieht sich auf das Jahr 2010. Ansonsten habe ich immer die aktuellsten empirischen Grundlagen herangezogen, soweit das möglich war. Für die Schlüsselgröße Ein- und Durchfahrten aller Pkw – also diese 170 Millionen Fahrten – habe ich zum einen die Ausländerverkehrsählung von 2008 herangezogen, die also auch schon ein paar Jahre alt ist. Dann habe ich rudimentäre Eckwerte aus der Fahrleistungserhebung 2014 hernehmen können, die – die Publikation ist seit Monaten erstellt, das können Sie bei der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) anfragen – aber immer noch nicht vom BMVI in den detaillierten Ergebnissen freigegeben wurde. Ein Schelm, wer Böses dabei denkt. Das heißt, auch hier habe ich die aktuellste Zahl verwendet. Die Kritik, ich würde uralte Zahlen benutzen, ist vollkommen unberechtigt.

Jetzt noch einen Satz zu der Personenverkehrsmatrix: Diese wurde zuletzt im Zusammenhang mit der sogenannten Verkehrsverflechtungsprognose 2030 erstellt. Das ist die langfristige Verkehrsprognose für den Bundesverkehrswegeplan. Diese Prognose wurde in den Jahren 2012 bis 2014 erstellt. Ich war nicht ganz unmaßgeblich dabei. Diese Matrix ist wiederum die Grundlage für die Perso-



nenverkehrsmatrix 2030. Die wiederum ist Grundlage für alle Umlegungen auf die Netze und damit Grundlage für die Verkehrsinfrastrukturplanung der Bundesrepublik Deutschland. Vor zwei Jahren war ich auch schon einmal hier, damals hat sich die Pressestelle des BMVI auch einmal ein kleines bisschen implizit – nicht ganz explizit – darüber mokiert, noch die Matrix von 2007 zu benutzen. Es hat dann wohl irgendjemand im BMVI gemerkt, dass sie damit die eigene Verkehrsinfrastrukturplanung in Frage stellen würden, wenn sie die Matrix in Frage stellen. Dann wurde das sehr schnell gestoppt. Also lange Rede kurzer Sinn: Ich nehme immer die aktuellsten Zahlen, die es gibt. Die Personenverkehrsmatrix ist mit einer derartigen empirischen Grundlage unterfüttert – wenn Sie den Prognosebericht irgendwann einmal querlesen, der ist auf der Homepage vom BMVI downloadbar – auf 17 Seiten sind die empirischen Grundlagen beschrieben. Dieses Argument ist, glaube ich, schlagend. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Inzwischen ist auch Herr Prof. Dr. Schulz von der Zeppelin Universität eingetroffen. Herzlich Willkommen. Für die Fraktion der SPD hat jetzt die Kollegin Hagedorn das Wort. Bitte schön.

Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD) (MBE): Ich würde gerne eine Frage an Herrn Knobloch stellen. Auch Sie haben schon – wie Sie alle – vor zwei Jahren Stellung bezogen. Grundsätzlich spreche aus Sicht des ACE nichts gegen einen Systemwechsel bei der Infrastrukturfinanzierung bei einer Entlastung der Bürger, so schrieben sie damals. Nun würde mich aber Folgendes interessieren: Sie sagen gleichzeitig, dass der vorliegende Vorschlag aus Sicht des ACE nicht wirklich weiterführend ist. Es geht in der öffentlichen Diskussion ja auch darum, dass mit dem vorliegenden Vorschlag eine zeitabhängige Infrastrukturabgabe erhoben werden soll und darüber diskutiert wird, ob nicht auf europäischer Ebene zeitnah eine entfernungsabhängige Maut erhoben wird. Ist es aus Ihrer Sicht zu befürchten, dass die Infrastrukturabgabe in der jetzigen Form diesen notwendigen generellen Systemumbau eher behindert als fördert? Das wäre meine Frage. Sie geht auch an Prof. Dr. Beckers.

Die **Vorsitzende**: Dann beginnt Herr Knobloch. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Matthias Knobloch (ACE Auto Club Europa e. V.): Vielen Dank. Schön, dass Sie noch Bezug auf die Anhörung nehmen, die wir vor knapp zwei Jahren hatten. Die Frage, ob die Maut – ich benutze das Wort einmal, weil das Wort „Infrastrukturabgabe“ immer so lang ist – in der Form eher schädlich als nützlich wäre, würde ich eindeutig bejahen.

Wenn ich das Wort „Maut“ nehme, dann muss ich erst einmal definieren, was ich eigentlich erreichen möchte. Hinter dem Thema Maut versteckt sich wirklich ein komplexes System. Ich möchte gerne einen bestimmten Teil der Infrastruktur finanzieren – und zwar ausschließlich aus Mauteinnahmen. Da gehört auch dazu, wie das System betrieben wird. Was wir derzeit mit dieser Maut machen, ist, eigentlich ein kleines bisschen zusätzliches Geld von ausländischen Verkehrsteilnehmern nach Deutschland reinzuholen. Wir haben das auch dargestellt. Mehr Geld ist immer schön, das wir aber eigentlich für die Finanzierung der Infrastruktur in dem Sinne gar nicht bräuchten. Wir könnten das auch anders darstellen. Das Geld ist im Prinzip – grob gesehen – eine Umschichtungsform innerhalb des Haushaltes. Wir entlasten ja die Deutschen auch wieder. Wir haben kein neues Betriebssystem für die Autobahn. Das Geld geht irgendwo hin und das passt irgendwie alles nicht zusammen.

Man hat ein bisschen das Gefühl, dass das bei der Maut, wie sie jetzt vorgeschlagen wird, der Einstieg in die Nutzerfinanzierung ist. Dann müsste man auch erwarten, wie der Pfad letztendlich ist. Wenn das der Einstieg ist, dann ist das alles schön und gut. Dort wollen wir auch hin. Aber was soll am Ende letztendlich erreicht werden? Soll am Ende erreicht werden, dass es wirklich ein abgetrenntes Netz gibt, das ich ausschließlich über Nutzerfinanzierung hinbekomme? Das ist letztendlich überhaupt nicht klar bei der ganzen Geschichte. Dann wird gesagt, dass wir jetzt nur bei den 500 Mio. Euro von ausländischen Pkw-Fahrern sind. Jetzt gibt es die ersten Untersuchungen, die auch Folgendes sagen: Wenn ich ein bestimmtes Netz ausschließlich aus Maut finanzieren will, dann wird das Geld niemals ausreichen. Das heißt, wir müssen klären, in welche Richtung das für deutsche Pkw-Fahrer überhaupt gehen wird. Wir müssen auf den Prüfstand stellen, ob die EU-Mautrichtlinie jetzt für Lkw überhaupt in das ganze System reinpasst. Wir müssen nachschauen, was die EU letztendlich auch für Pkw vorhat. Wir



müssen auch grundsätzlich schon fast auf EU-Ebene diskutieren, ob eine Maut nicht auch steuernde Komponenten haben muss. Das ist zurzeit in der Lkw-Richtlinie nicht drin. Dort geht es nur um den Erhalt. Dort gibt es so viele Fragen, die wir auch bei dem ganzen Thema Verkehrswende und Klimaschutz im Verkehr vorher stellen müssen, was ich eigentlich mit dieser Maut erreichen will.

Zum jetzigen Zeitpunkt sagen wir, dass diese Fragen zumindest andiskutiert werden müssten. Sie sind nicht andiskutiert worden. Die Maut kommt irgendwo her. Es ist uns nicht ganz klar, wie sie konzeptionell eingeordnet werden muss. Wir sehen die Gefahr, dass durch dieses optimierungsfähige Vorgehen das Instrument der Maut vielleicht einfach verbrannt wird – auch politisch. Dort sagen wir, dass das nicht in unser aller Sinne sein kann. Man sollte sich lieber etwas mehr Zeit nehmen. Die ganze Diskussion um die Zahlen hätten wir doch nicht, wenn von Anfang an vernünftige Zahlen vorgelegen hätten. Das ist das, was wir in der letzten Anhörung schon kritisiert haben. Hätten wir von Anfang an vernünftige Zahlen gehabt, dann hätte man darüber auch wissenschaftlich diskutieren können. Aber so ist das Ganze in einem Ungefähren und scheint zahlenmäßig nicht vernünftig aufgestellt zu sein. Konzeptionell ist das ein Einstieg, von dem ich nicht genau weiß, wohin der perspektivisch geht.

Insofern beantworte ich die Frage ganz eindeutig: Ich halte die Maut in dieser Form für schädlich – auch gerade weil wir generell für eine Nutzerfinanzierung sind.

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Herr Prof. Dr. Beckers bitte.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Wenn ich das richtig verstanden habe, geht es in Ihrer Frage, Frau Hagedorn, darum, ob diese Maut sozusagen ein Schritt zu einem zukünftigen Finanzierungs- und Lenkungssystem im Straßenverkehr sein kann, was sinnvoll ist und ein Schritt auf dem richtigen Weg in gewisser Hinsicht darstellt. Ich denke, dort sollte man einerseits danach unterscheiden, ob es um die Bepreisung der Straßen mit dem Ziel der Lenkung geht und zum zweiten um die Finanzierung, um institutionelle Aspekte.

Zum ersten Punkt: Mit einer zeitbezogenen Maut lenkt man nicht so viel. Was man dort lenkt, kann man auch über die Kfz-Steuer machen. Was man als großen Unterschied zur Kfz-Steuer hat, ist, dass man Einnahmen von den Ausländern erzielen kann. Das wissen wir alle. Jetzt kann man sich Folgendes fragen: Wenn man zukünftig eine streckenbezogene Maut haben will, ist es wertvoll zwischendurch eine zeitbezogene Maut zu haben? Den Punkt sehe ich nicht so. Wenn man ein gutes Konzept hat, dann soll man das vertreten und einführen. Dass man aber zwischendurch etwas macht, was unsinnig ist, nur weil es sozusagen auch den Namen „Maut“ hat, ist etwas, was die Bevölkerung, glaube ich, nicht benötigt. Das geht über ökonomische Aspekte hinaus, das geht in das Psychologische und ins Verkehrspolitikwissenschaftliche. Aber das erscheint mir kein Argument zu sein.

Im Hinblick auf eine entfernungsbezogene Maut zur Lenkung möchte ich darauf verweisen, dass es schon ganz wichtig ist, dass man dort nicht an Straßenkategorien, an Straßenbaulastträgern hängt, sondern dass man das gesamte Verkehrsnetz betrachtet. Das war übrigens ein charmanter Aspekt an dem ersten Vorschlag zur Maut, dass die auf allen Straßen galt. Ich möchte damit nicht sagen, dass der erste Vorschlag zur Infrastrukturabgabe super war, aber er war auf alle Straßen bezogen. Man sollte auf alle Fälle in diese Richtung denken – so wie die Schweiz das auch bei der Lkw-Maut schon macht.

Im Übrigen möchte ich anmerken, dass ich zwar schon denke, dass es zunehmend auch durch zurückgehende Mauterhebungskosten Potenziale gibt, verstärkt Mauten zur Lenkung auf eine sinnvolle Weise einzusetzen, aber Verkehrsökonomien haben die Potenziale von Maut zur Lenkung in der Vergangenheit stark überschätzt. Hier hat sich die Forschung stark weiterentwickelt. Das zur Bepreisungskomponente.

Zur Finanzierungskomponente: Wenn die Nutzer für die Finanzierung der Straßen zahlen und das nicht einfach so aus den allgemeinen Steuern, aus dem allgemeinen Haushalt kommt, hat das einen großen Vorteil. Wenn man mehr Geld braucht, um die Straßen instand zu halten und neue zu bauen, dann kann man denjenigen, die etwas von den Straßen haben, sagen, dass sie mehr zahlen sollen. Wenn das aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhaft ist und die Nutzen-Kosten-Verhältnisse



hoch sind, dann wird es auch so sein, dass diejenigen, die zwar etwas zahlen müssen und dadurch einen Nachteil haben, aufgrund dieser wohlfahrts-ökonomisch relevanten Vorteile der Projekte aber mehr Vorteile als Nachteile haben. Das ist an solchen Kreislaufstrukturen sehr charmant, wenn die Nutzer zahlen. Jetzt muss man sagen, dass man diese Kreislaufstrukturen – das sieht man im Ausland, in der Schweiz – auch mit einer Kfz-Steuer oder Mineralölsteuer bekommen kann. Die Schweizer haben dafür extra eine Komponente in der Mineralölsteuer, die sie Mineralölzoll nennen. Das kann man auch damit bekommen. Man muss also nicht zwangsläufig eine Maut einführen. Das hatten wir vor einigen Jahrzehnten auch einmal in Deutschland bevor das System dann irgendwie ungünstig weiterentwickelt wurde und gekippt ist.

Wo die Infrastrukturabgabe eine Bedeutung spielen kann, ist bei der Frage, ob die Bundesautobahngesellschaft, die gegründet werden soll, maastricht-neutral Kredite aufnehmen kann. Eine maastricht-neutrale Kreditaufnahme ist im Prinzip bei der Art und Weise möglich, wie das Gesetzespaket derzeit ausgestaltet ist. Dort wird die Autobahngesellschaft zukünftig maastricht-neutral Kredite aufnehmen können, wenn man das so beschließt, wie es jetzt vorliegt. Dort ist die Infrastrukturabgabe vorgesehen. Wenn es die nicht gäbe und sonst alles unverändert beschlossen würde, so würde es rechtlich deutlich wackliger werden, dass diese Maastricht-Neutralität erreicht werden könnte, weil man dann nicht mehr alle Einnahmen von den Nutzern erzielt. Man werde dann oberhalb des 50-Prozent-Kriteriums liegen – also mehr als 50 Prozent der Einnahmen einer Autobahngesellschaft wären dann über die Lkw-Maut schon von den Nutzern – aber es wäre dann deutlich wackliger, ob diese Gesellschaft sich zukünftig maastricht-neutral verschulden könnte. Ich möchte noch einen kleinen Disclaimer anfügen: Ich bin kein Jurist. Wenn man diese Frage ganz hart auf den Punkt gebracht beantwortet haben möchte, dann würde ich sagen, dass das ein Einstieg wäre, aber man sollte von einem Juristen noch einmal einen Haken ranmachen lassen. Ob man eine maastricht-neutrale Kreditaufnahme will und man deshalb eine Infrastrukturabgabe in der jetzigen Form in Kauf nimmt, ist eine politische Entscheidung.

Die **Vorsitzende**: Dankeschön, jetzt für die DIE LINKE. Kollege Leutert bitte.

Abg. **Michael Leutert** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte zwei Fragen an Herrn Ratzenberger. Wir betreiben hier einen relativ großen Aufwand für einen relativ geringen Effekt. Um es einmal ins Verhältnis zu setzen und egal, welche Zahlen man von welchen Experten heranzieht, um die zu erwartenden Einnahmen abzuschätzen: Es gab ein anderes Projekt, das mittlerweile „gestorben ist“, das ist das Betreuungsgeld welches uns 1 Mrd. Euro gekostet hätte. Wir würden nicht einmal diese 1 Mrd. Euro mit der Maut einspielen. Mich interessiert in diesem Zusammenhang und abgesehen von den bekannten Prognosen, wie sich die Einnahmen entwickeln werden, ihre Annahme, wie sich der Verkehr unter den Bedingungen einer Maut entwickeln würde. Mit welchem Verkehrsaufkommen und demzufolge mit welchen Einnahmen können wir zukünftig rechnen? Die zweite Frage: welche sinnvolle Alternative zur Maut gäbe es Ihrer Ansicht?

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, bitteschön Herr Ratzenberger.

Ralf Ratzenberger: Wenn ich sie richtig verstehe, ist die erste Frage: Hat die Maut Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen – insbesondere der ausländischen Fahrzeuge? Also bei den deutschen natürlich überhaupt nicht. Sie bekommen die Vignette zugeschickt und – wie Herr Beckers vorhin schon gesagt hat – die Lenkungswirkung der Pkw-Maut. bzw. der Infrastrukturabgabe in der jetzigen Ausgestaltung ist gleich null. Man kann das nicht anders sagen. Die Lenkungswirkung ist gleich null. Bei ausländischen Fahrzeugen mag es geringfügig dazu kommen, dass der eine oder andere die Fahrt nach Deutschland unterlässt, aber ich bin mir ganz sicher, dass ist im vernachlässigbaren Bereich. Die Masse der nach Deutschland einfahrenden Pkw sind regelmäßige Einfahrer im kleinen Grenzverkehr, die sehr häufig im Jahr nach Deutschland kommen. Sie werden dies auch dann tun, wenn sie zwischen 70 und 130 Euro – je nach Antriebsart und Emissionsklasse – für eine Jahresvignette bezahlen müssen. Von daher ist die Frage, welche Auswirkungen auf den Verkehr, auf die Verkehrsnachfrage und das Verkehrsaufkommen zu erwarten sind, mit „vernachlässigbar“ zu beantworten.



Die zweite Frage: Gibt es für Alternativen? Ja, selbstverständlich gibt es die. Ich weiß nicht, ob es Ihnen, meinen Damen und Herren Abgeordneten, bekannt ist: 1 Cent Mineralölsteuer bringt 600 Mio. Euro Mehreinnahmen. Das ist mit einem Federstrich zu machen. Da haben Sie null Komma null Aufwand. Natürlich belasten Sie damit dann auch deutsche Halter – und ich weiß auch, was im Koalitionsvertrag steht –, aber das ist natürlich eine Alternative. Und das ist 1 Cent! Man kann ja auch noch an andere Beträge denken, gerade auch in Zeiten des niedrigen Rohölpreises, als man früher schon einmal gesagt hat, man könne das kompensieren, indem man an der Mineralölsteuer dreht. Das ist sicherlich die Alternative, wenn man das ganze unter dem Aspekt der Infrastrukturfinanzierung sehen will. Und natürlich kommt hinzu, dass wir mit einer Mineralölsteuer auch eine verkehrspolitische Lenkungsfunktion haben, die Sie bei der Pkw-Maut nicht haben. Selbstverständlich wäre anderweitig, was Herr Beckers schon angesprochen hat, auch eine fahrleistungsabhängige Straßenbenutzungsgebühr denkbar. Das ist eine ganz andere Maßnahme als die Pkw-Maut, als die zeitbezogene Vignettenlösung, die jetzt diskutiert wird. Eine fahrleistungsbezogene Straßenbenutzungsgebühr, genauso wie wir sie bei Lkws ja schon seit 2005 haben, wäre sicherlich auch eine Alternative. Das große Problem dabei ist allerdings, dass Sie – wenn Sie sie nur für Autobahnen einführen – dann erhebliche Verdrängungen auf das nachgeordnete Straßennetz haben mit gravierenden Auswirkungen auf das Unfallgeschehen. Das heißt, dass Sie, wenn Sie darüber nachdenken, irgendwann einmal eine fahrleistungsbezogene Straßenbenutzungsgebühr einzuführen, dafür sorgen müssten, dass auch das nachgeordnete Straßennetz bepreist wird.

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, Kollege Kindler, bitte, für die Grünen.

Abg. **Sven-Christian Kindler** (B90/GR) (MBE): Erst einmal möchte ich den Sachverständigen für Ihre schriftlichen Stellungnahmen, soweit sie eingereicht wurden, danken und dafür, dass Sie heute hergekommen sind. Ich habe eine Frage an Herrn Ratzemberger und eine Frage an Herrn Professor Beckers. Zentral ist für uns im Haushaltsausschuss die Frage, ob dieses Großprojekt, so wie es Herr Professor Beckers in seiner Stellungnahme auch bezeichnet hat, nachher Mehreinnahmen bringt

oder nicht. Um an den Kollegen Leutert anzuschließen: Vielleicht hätte das Betreuungsgeld sogar noch Mehreinnahmen gebracht, bei der Pkw-Maut ist das mehr als fraglich. Ich meine, es wäre das zweite CSU-Projekt, das eigentlich in dieser Legislaturperiode noch scheitern müsste. Vielleicht können Sie, Herr Ratzemberger und Herr Professor Beckers, noch einmal darauf eingehen, welche Risiken und Gefahren sowohl auf der Kostenseite, als auch auf der Einnahmenseite liegen, weil wir uns hier beides ansehen müssen – die Kostenseite und die Einnahmenseite. Und weil für uns nachher die Entscheidung wichtig sein wird, ob das Kosten-Nutzen-Verhältnis die Infrastrukturabgabe rechtfertigt und ob es überhaupt zu Mehreinnahmen kommt oder im Zweifelsfall sogar zu Mindereinnahmen und einem Minusgeschäft für den Haushalt.

Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank, zuerst Herr Ratzemberger und dann Herr Professor Beckers.

Ralf Ratzemberger: Für die Kostenseite bin ich kein Fachmann. Ich habe mich in allen meinen Einnahmenschätzungen und Schlussfolgerungen – die ich mehr oder minder regelmäßig seit 2010 mache, weil immer wieder andere Ausgestaltungen auf dem Tisch lagen – immer nur auf die Einnahmeprognosen bezogen und die Kostenschätzungen des BMVI übernommen. Natürlich muss man, wenn man den Artikel von Herrn Delhaes vor ein paar Tagen im Handelsblatt gelesen hat und wenn man die Stellungnahme der Zollgewerkschaft liest, die, glaube ich, heute Nachmittag im Finanzausschuss vertreten sein wird, jetzt sagen, dass man schon Zweifel haben muss, ob diese 211 Mio. Euro nicht zu niedrig gegriffen sind. Man muss ernsthafte Zweifel haben. Aber ich muss auch sagen, da bin ich kein Fachmann und das müssen andere genauer beurteilen, die es besser können. Zu den Einnahmen. Sie wissen alle, was ich ermittelt habe, oder ich gehe zumindest davon aus, dass Sie es im Kern kennen. Ich habe ermittelt, dass die Einnahmen durch ausländische Pkw unter 300 Mio. Euro sein werden. Die Spitzenzahl zuletzt war 276 Mio. Euro. Das ist erheblich unter der Zahl des BMVI. Ich glaube nicht, dass ich jetzt hier darauf eingehen muss, woran das liegt. Das ist in der Stellungnahme nachlesbar. Wenn ich mit manchen Parametern an die Obergrenze ginge, würde ich auch einen Betrag von ca. 350 Mio. Euro nicht ausschließen. Als das Gutachten vom ADAC vor ein paar Wochen auf



dessen Homepage gestellt wurde, hat das Telefon bei mir sehr häufig geläutet. Da waren viele Journalisten dran, pfiffige und weniger pfiffige. Einer von den pfiffigen hat gefragt: „Wenn das Verkehrsministerium 830 Mio. Euro sagt, und sie sagen 270 Mio. Euro, dann ist die Mitte 550 Mio. Euro. Könnte das denn sein?“ Da habe ich gesagt: „Das schließe ich aus“. Die Mitte schließe ich aus. Es wäre, wie gesagt, vielleicht noch eine Bandbreite bis 350 Mio. Euro denkbar, im allerhöchsten Fall 400 Mio. Euro. Da lasse ich noch mit mir reden, bei allem anderen nicht. Und selbst bei 400 Mio. Euro gilt allerdings die Schlussfolgerung: Wenn Sie dann die Systemkosten abziehen – wobei man auch Zweifel haben muss, dass die wirklich richtig gegriffen sind –, wenn Sie dann die zusätzliche Steuerentlastung abziehen – und zwar wie sie richtig bestimmt wird, einschließlich der 20 Cent, die schon vor 2015 als zusätzliche Steuerentlastung vereinbart wurden –, und wenn Sie auch noch die Einmalkosten berücksichtigen, dann sind Sie im negativen Bereich. Wenn Sie die Einmalkosten – was jetzt neuerdings wieder ein ganz frisches Thema wird – außen vor lassen, sind Sie bei einem Nullsummenspiel – bestenfalls –, mit hoher Wahrscheinlichkeit sind Sie aber im negativen Bereich.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Wenn man die Gesamtbetrachtung machen will, muss man drei Komponenten anschauen: Was ist bei den inländischen Pkw, bei den ausländischen Pkw und bei der Kostenerhebung. Für die inländischen Pkw hat Herr Ratzenberger schon dargestellt, dass er für 2019 bis 2023 davon ausgeht, dass das erst ein Minus von 137 Mio. Euro in 2019 und 230 Mio. Euro in 2023 ist. Die Zahlen des BMF – wenn man auch noch den Effekt aus 2015 mitberücksichtigt, also nicht nur die Veränderung bei der Reduktion der Kfz-Steuer von 2015 nach 2017, sondern auch noch den Effekt aus 2015 – sind auch in dieser Region. Da ist keine Diskrepanz. Da kann man mehr oder weniger einen Haken dran machen. Zum zweiten Punkt, den ausländischen Pkw, habe ich mir gemeinsam mit einem Kollegen, Herrn Dr. Martin Winter, die Studien angesehen, die es gibt. Und ich muss sagen: Die Studie von Herrn Ratzenberger ist einfach seriös und fundiert. Es gibt eine Stelle, bei der man sagen muss, die Annahme ist wacklig. Das ist zumindest unsere Einschätzung und betrifft die Anzahl der EuD, der Ein- und Durchfahrten im

Geschäftsbereich und Einkauf und privat. Da hat Herr Ratzenberger 50 angesetzt. Mit 50 kommt man dann auf 276 Mio. Euro. Ich finde das sehr sinnvoll, dass sie da jetzt eine Sensitivitätsanalyse gemacht haben. Damit kommen sie dann auf Werte bis knapp 400 Mio. Euro, wenn sie sehr konservativ wären. Das war meines Erachtens schon sinnvoll, diese Sensitivitätsrechnung durchzuführen. Wir können einfach sagen: Das ist eine sehr seriöse Vorgehensweise. Die Annahmen sind plausibel und nachvollziehbar, das ist wissenschaftlich das Beste, was es gibt. Jetzt gibt es natürlich eine Kalkulation des BMVI. Diese Kalkulation hat drei Punkte, über die man reden muss. Es wird angenommen, dass es sechs EuD bei den Tagesgeschäftsreisen gibt. Daraus stammen 365 Mio. Euro Einnahmen. Das ist grob unplausibel, ganz, ganz grob unplausibel. Als Zweites wird bei den Privatfahrten ohne Übernachtung von 13 EuD ausgegangen. Das ist auch unplausibel, nicht ganz so grob, aber auch unplausibel. Und der dritte Punkt: Die Berechnung dieses letzten Punktes „Privatfahrten ohne Übernachtung“ ist so eine Residualgröße. Ich will einmal sagen: Das ist nicht offensichtlich Quatsch, aber es ist sehr, sehr gewagt. Das Vorgehen von Herrn Ratzenberger erscheint uns da viel plausibler. Wenn man jetzt übrigens diese grob unplausiblen und unplausiblen Werte beim BMVI ersetzt, dann sinkt der Wert – dies hat Herr Ratzenberger dankenswerter Weise gerechnet – auf 438 Mio. Euro. 438 Mio. Euro in der BMVI-Schätzung, wenn man die unplausiblen Werte herausnimmt. Als Fazit würden wir sagen: Man kann mit irgendetwas zwischen 250 Mio. Euro und maximal 450 Mio. Euro rechnen. Ganz genau weiß man es erst im Nachhinein, das hat Herr Professor Eisenkopf sehr, sehr schön in ein oder zwei Absätzen zusammengefasst – wie das so ist mit Prognosen. Bei den Kosten muss man erst einmal sagen, dass dies nicht besonders nachvollziehbar dargestellt ist und nicht besonders transparent. Das widerspricht im Prinzip eigentlich auch dem, was das BMVI selbst sagt oder die Reformkommission Großprojekte dazu gesagt hat – diese hat sich auf den Bau bezogen, aber das sollte auch bei IT-Großprojekten gelten –, wie man derartige Schätzungen durchführt. Die Anforderungen, die von dieser Kommission, die im Auftrag des BMVI tätig war – das war nicht das BMVI selber –, aufgestellt wurden, sind eklatant verletzt worden. Wenn wir jetzt aber trotzdem einfach einmal diese Zahl, die von



Herrn Delhaes „angeschossen“ wurde, von 210 Mio. Euro des BMVI für die Kosten nehmen, dann haben wir Einnahmen, sagen wir einmal, von 350 Mio. Euro – das ist die Mitte von 240 bis 450 Mio. Euro. Wir haben dann bei der Kfz-Steuer Anfangsverluste von 137 Mio. Euro. Wenn man sich das ansieht, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass das etwas bringt oder dass das nichts bringt ungefähr gleich groß. Also ich vereinfache einmal etwas: Der Erwartungswert ist gleich null. Wenn wir dann davon ausgehen, dass bis 2023 die Kfz-Steuerverluste weiter nach oben gehen, dann kann man einfach sagen: Es deutet alles darauf hin, dass das ein Minus-Geschäft wird. Das ist unser Gesamtergebnis. Es ist bei derartigen Fragen auch immer zu betrachten, wer denn etwas untersucht hat, mit welcher Methodik, und wie transparent ist das alles. Und da muss man schon sagen – ich habe das bei den Kosten mit Bezug zur BMVI-Kalkulation erwähnt – bei den Kosten ist nichts offen gelegt. Im Einnahmenbereich sind sehr gewagte Betrachtungen enthalten. Das Review-Gutachten von Herrn Schulz – ich möchte jetzt nicht groß darauf eingehen – ist, verkürzt gesagt, unseres Erachtens einfach nicht ernst zu nehmen. Wenn man das alles betrachtet, hat man das Gefühl, das ist hier eine ähnliche Aktion wie bei der Elbphilharmonie oder bei „Stuttgart 21“, wo, bevor ein Projekt beginnt, über Wirkungsabschätzung versucht wird, das Projekt zu rechnen, aber die Erstellung der Wirkungsprognosen darauf ausgerichtet ist, dass man rechtfertigt. Also wir haben nicht den Eindruck, dass das neutrale Untersuchungen sind. Uns erinnert das – das muss ich ganz ehrlich sagen, und hier ist ja auch Zeitknappheit, deshalb muss man es einmal auf den Punkt bringen – von der Art und Weise, von der Nachvollziehbarkeit, der Transparenz und Qualität an die Elbphilharmonie.

Die **Vorsitzende**: Dankeschön, jetzt ist die zweite Runde eröffnet und der Kollege Brackmann hat das Wort.

Abg. **Norbert Brackmann** (CDU/CSU) (BE): Jetzt kann ich eigentlich fast weiterleiten, ohne dass ich eine Frage stellen muss. Herr Professor Schulz – Herr Professor Beckers hat ja eben eine Steilvorlage geliefert. Und die Frage drängt sich auf – natürlich auch ohne Herrn Professor Beckers, aber mit ihm jetzt umso mehr –, wodurch Sie sich diese Unterschiede in den Anlagen erklären. Können Sie das einmal genau darlegen. Sie haben das, was das BMVI vorgelegt hat, unterstützt und als plausibel bezeichnet. Wo genau sehen Sie da die Unterschiede und mit welcher Begründung kommen Sie zu Ihrer Einschätzung? Die zweite Frage, die daran anknüpft, ist: Sie haben an einzelnen Teilen sogar gesagt, da seien noch Sicherheiten drin, und haben dann Prozentsätze heruntergerechnet. Wir als Haushälter rechnen ja nicht mit Prozentsätzen und auch nicht mit Teilprozentsätzen von Teilen. Das ist dann schwierig zu fassen. Haben Sie eine ungefähre Einschätzung, was das in Euro ausmachen würde, und vor allen Dingen wie ist dies genau zu begründen? Warum, sagen Sie, rechnet das BMVI sogar zu schlecht?

Die **Vorsitzende**: Ja, bitteschön Herr Professor Schulz.

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität): Vielen Dank für die Frage. Ich versuche das jetzt einmal ohne subjektive Erhöhung und relativ emotionslos darzustellen. Bei uns steht auch im Gutachten, dass alle Gutachter, die da draufstehen, keine Maut bevorzugen oder auch keine verkehrspolitische Äußerung zur Maut vornehmen wollen. Ich bin weder für noch gegen die Maut, um das noch einmal zu sagen. Sondern es ging jetzt darum, sich einfach die Untersuchung noch einmal anzuschauen, und wir haben im Grunde schon seit 2005 immer diese Diskussion, wie die Ein- und Durchfahrten der Ausländer aufgeteilt werden. Wir haben letztendlich zwei konkurrierende Ansätze. Wir haben einmal den Ansatz über die Personenverkehrsmatrix. Das wurde gerade schon dargestellt. Die Personenverkehrsmatrix ist ein Instrumentarium, das entwickelt wurde, um die Prognose für die Bundesverkehrswegeplanung in Deutschland für die inländischen Fahrleistungen, die dann letztendlich er-



bracht werden, zu erstellen. Wir haben jetzt natürlich das Phänomen, dass wir hier als Untersuchungsgebiet nicht die Prognose der inländischen Fahrleistungen haben, sondern wir haben im Grunde die Prognose der Ein- und Durchfahrten der Ausländer. Das heißt, es wird jetzt ein bewährtes Verfahren angewandt auf den Randbereich, der sicherlich auch irgendwo in der Personenverkehrsmatrix mit berücksichtigt wurde, aber im Grunde ist diese Personenverkehrsmatrix entstanden als ein Mengentool, um eine bestimmte Menge zu bestimmen, und nicht als Einnahmetool. Das Problem liegt jetzt natürlich immer bei den Einnahmenberechnungen. Wie gehe ich letztendlich vor, wie kann ich diese Ein- und Durchfahrten jetzt transformieren in eine Mengenberechnung? Das ist der methodische Ansatz. Der andere methodische Ansatz – das ist sozusagen der BMVI-Ansatz – versucht zu sagen: Wir haben bestimmte Fahrzwecke, und ist es deshalb möglich, zu diesen Fahrzwecken statistisch-empirische Zahlen vom Statistischen Bundesamt oder aus der Touristik-Statistik zu erhalten, die uns einen Rückschluss darauf geben, wie das Fahrverhalten der ein- und durchfahrenden gebietsfremden Pkw letztendlich interpretiert werden kann.

Vor diesen Hintergrund gibt es in der Tat zwei verschiedene Ansätze. Es gibt einmal die Rechnung mit der Personenverkehrsmatrix, die ergänzt wird. Diese Ergänzungen bei der Personenverkehrsmatrix bestehen vor allen Dingen darin, dass bestimmte Annahmen über die Ein- und Durchfahrten getroffen werden. Diese Annahmen über die Ein- und Durchfahrten sind in den Gutachten von Herrn Ratzenberger und vom ADAC nachlesbar. Allerdings haben wir in diesen Annahmen eine relative Volatilität festgestellt. In einem Gutachten werden die 10-Tages-Vignetten um 35 Prozent reduziert, in dem neuen Gutachten steigen die 10-Tages-Vignetten wieder um 21 Prozent. Das Gleiche gilt für die 2-Monats-Vignette. Von 2014 gegenüber 2013 läuft sie auf 113 Prozent hoch, in dem aktuellen Gutachten wird die Angabe um 18 Prozent abgesenkt. Diese Veränderungen der Werte sind in der Textanalyse immer sprachlich begründet. Aber sie sind nicht mit einer statistischen Quelle unterlegt. Und das macht uns bei dieser Rechnung ein bisschen Bauchschmerzen. Wir haben das Modell nachgebildet und kommen zu den gleichen Rechenergebnissen. Allerdings müssen wir die

argumentativ begründeten Veränderungen hinnehmen. In der offiziellen Statistik gibt es leider keine Aussage über die Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung. Das liegt daran, dass es keine Grenzkontrollen gibt und keiner an der Grenze fragt, ob man eine Tagesgeschäftsreise mit oder ohne Übernachtung macht. Das heißt, es gibt keine empirische Grundlage. Das ist dann auch der Schwachpunkt, der genannt wird, um zu argumentieren, dass diese Zahl zu hoch oder zu spekulativ ist. Die Zahl wurde in einer Analogie zu den Tagesgeschäftsreisen mit Übernachtung hergeleitet. Jetzt kann man sich darüber streiten, ob ein Analogieschluss richtig ist. Vor dem Hintergrund, dass ich zwei Größen habe, die Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung und den daraus errechneten Rest – die Privatfahrten –, habe ich eine relative hohe Volatilität. Deswegen muss ich in meiner Annahmesetzung relativ vorsichtig sein. In der Presse kursiert das Gerücht, ich hätte ein Gutachten gemacht, in dem ich die Einnahmen geschätzt hätte. Ich habe kein Gutachten gemacht, in dem ich die Einnahmen geschätzt habe. Seit 2015 liegt so ein Gutachten nicht vor. Wir haben lediglich festgestellt, dass die Annahmen so gewählt worden sind, dass ein Abschlag von 25 Prozent erfolgt. Das heißt also, die Zahl, die ausgewiesen wird, ist eine Zahl mit einem Abschlag von 25 Prozent, weil die Annahmen so gewählt worden sind. Mit diesem Abschlag hat man die Unsicherheit in diesen beiden Größen auffangen wollen. Jetzt zu sagen, es wären irgendwelche Mehreinnahmen möglich, ist nicht kausal hergeleitet. Fest steht, dass der hergeleitete Wert unter der Annahme entstanden ist, dass zwei Größen statistisch empirisch nicht belegt werden können. Natürlich kann man wissenschaftlich darüber streiten, wie hoch die Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtungen sind oder auch darüber, wie groß der daraus resultierende Rest ist. Eigentlich müsste man eine empirische Sonderuntersuchung bzw. Sondererhebung durchführen, um diese Zahl zu verifizieren. Aber das hat keiner gemacht.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Jetzt Kollegin Hagedorn.

Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD) (MBE): Der Charme dieser Anhörung liegt auch darin, dass sie zwei Jahre nach der letzten stattfindet und wir auf alles zurückgreifen können, was wir schon vor zwei Jahren diskutiert haben. Vor diesem Hintergrund will ich sagen, dass bereits vor zwei Jahren eines



der Hauptprobleme die Widersprüchlichkeit der Grundannahmen gewesen ist. Und da wir hier im Haushaltsausschuss sind und wir uns maßgeblich mit möglichen Nettoeinnahmen auseinandersetzen müssen, ist das genau der wunde Punkt.

Meine Frage möchte ich an Herrn Knobloch und an Prof. Dr. Schulz richten. Durch die geänderte Gesetzesvorlage ergibt sich eine höhere Kompensation für Inländer, die zu einer Minderung der Gesamteinnahmen führt. Die Spreizung in die vielen Schadstoffklassen führt in jedem Fall zu einer Erhöhung des Ausgabenaufwandes. Ich glaube, das ist komplett unbestritten. Es geht u. a. um die Differenzierung, wer wie viel Maut für welche Vignette bezahlen muss. Der Ausgabenaufwand hängt damit zusammen, wie eng ich das kontrolliere. Davon, ob ich eng oder nicht so eng kontrolliere, hängt natürlich auch das Verhalten der Nutzer ab. Wenn nicht kontrolliert wird, wird jeder die billigste Vignette kaufen. Anhand des Kennzeichens kann man nur feststellen, ob jemand eine Vignette hat oder nicht, nicht aber, ob er die nach der Schadstoffnorm richtige Vignette hat. Das für die Kontrollen vorgesehene Personal ist im Moment, wenn überhaupt, zu 50 Prozent in der Kalkulation vorgesehen. Zu der Frage, was bleibt an Nettoeinnahmen übrig bzw. bleibt überhaupt etwas übrig, bitte ich um eine Stellungnahme.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Knobloch bitte.

Matthias Knobloch (ACE Auto Club Europa e. V.): In der letzten Anhörung haben die Experten einstimmig gesagt, dass gerade diese empirischen Grundlagen unklar sind. Es sind zwei Jahre vergangen, es ist immer noch alles unklar. Herr Prof. Dr. Schulz hat den Vorschlag gemacht, man hätte eine empirische Sonderuntersuchung gebraucht. Ich habe zwar gesagt, ich halte von dem Einstieg nichts, weil mir der komplette Pfad nicht ganz klar ist. Aber wenn es der Einstieg in einen grundsätzlichen Systemwandel sein soll, wäre es angebracht gewesen, eine empirische Sonderuntersuchung zu machen. Es ist unverständlich, warum wir das nicht machen. Dann hätten wir bestimmte Diskussionen nicht gehabt.

Das Thema der Schadstoffkomponenten ist für mich eine schwierige Diskussion. Ich denke, es geht bei der Maut um den Erhalt der Infrastruktur. Der Infrastruktur ist es relativ egal, ob es ein Euro-3- oder ein Euro-6-Norm-Fahrzeug ist. Natürlich ist es

auch erstrebenswert zu sagen, ich möchte einen ökologischen Umbau der Fahrzeugflotte haben. Aber kann ich das erreichen? Ist die Maut der richtige Zielpunkt dazu? Mit der Maut eine verlässliche Finanzierungsgrundlage zu schaffen, ist in unser aller Sinne. Ich möchte aber auf der anderen Seite auch einen ökologischen Umbau des Verkehrssystems. Diese beiden Ziele widersprechen sich aber in diesem Falle. Je ökologischer das Verkehrssystem wird, desto geringer wird die Maut-einnahme. Wenn ich am Ende genug Geld für die Infrastruktur haben will, muss ich wieder die Maut anheben. Damit bestrafe ich diejenigen Leute, die dann ein ökologisches Fahrzeug haben. Angesichts dieser Zielkonflikte würde ich eigentlich von einer ökologischen Komponente in der Maut Abstand nehmen. Wir haben mit der ökologischen Komponente in der Maut ein Ziel, das mit der Maut zur Sicherung der Infrastruktur nicht vereinbar ist. Darüber hinaus wird ein gigantischer Aufwand getrieben, um ein Ziel zu erreichen, das da eigentlich nicht reingehört. Die Zahl der Risiken ist nicht kalkulierbar. Man kann diesen ganzen Fragen aus dem Weg gehen, indem man sagt, die ökologische Komponente hat in der Maut nichts zu suchen, auch wenn die Europäische Kommission sie will. Damit haben wir auch die ganzen Probleme mit dem Personal nicht. Wenn wir eine Maut nur zur Infrastrukturfinanzierung haben wollen, dann sollten wir sie einfach machen und nicht anfangen, fachfremde Ziele reinzunehmen und einen Riesenaufwand zu betreiben, um Ziele zu erreichen, die da nicht reingehören.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Prof. Dr. Schulz bitte.

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität): Ich habe das nicht speziell untersucht. Ich denke, bei den Inländern ist es kein Thema, weil letztendlich bekannt ist, welches Fahrzeug welche Schadstoffklasse hat. Da gibt es kein Erfassungsproblem. Und die Ausdifferenzierung bei den Ausländern ist letztendlich die 10-Tages- und 2-Monats-Vignette Benzin/Diesel. Dazu müsste man noch einmal beim Verkehrsministerium nachfragen, ob es problematisch ist, dass man die Schadstoffklassen der ausländischen Fahrzeuge nicht kennt.



Die **Vorsitzende**: Fraktion DIE LINKE., der Kollege Claus bitte.

Abg. **Roland Claus** (DIE LINKE.) (MBE): Für uns ist das Gesetz nicht zustimmungsfähig. Und wenn ich mir die Gutachten anschau, wird es das auch nicht mehr. Ich will deshalb die versammelte Expertise nutzen, um nach einer vorwärts gerichteten Lösung zu suchen. Und zwar geht meine Annahme von der These aus, kein Europäer ist in der Europäischen Union Ausländer. Ich will Herrn Ratzenberger und Prof. Dr. Beckers fragen, welche Vorstellungen sie von einer harmonisierten EU-weiten Lösung für eine Maut oder etwas Ähnlichem haben. Oder ist das jenseits der Vorstellungskraft. Wenn es überhaupt Sinn macht, in Deutschland über diese Maut nachzudenken, dann doch nur, wenn man ein Modell anbietet, was so attraktiv ist, dass es auch für die anderen europäischen Staaten im Sinne einer Harmonisierung attraktiv wirken könnte.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Ratzenberger bitte zuerst.

Ralf Ratzenberger: Fachmann bin ich auf dem Gebiet nicht. Aber natürlich habe ich eine Meinung dazu, weil ich auch schon sehr lange auf dem Gebiet arbeite. Ich habe schon so viel an Vorschlägen, Weißbüchern und Grünbüchern kommen und gehen sehen. Da verliert man schon irgendwann die Hoffnung auf eine Harmonisierung. Die Bemühungen in Sachen Harmonisierung der Verkehrsinfrastruktur-Finanzierung gibt es seit 30/40 Jahren. Außer, dass schon vor einer ganzen Weile Mindestsätze für die Mineralölsteuer formuliert worden sind, ist eigentlich nicht viel passiert. Generell sind die Philosophien in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Sie wissen alle, dass Österreich eine Vignettenlösung hat. In anderen Ländern wird mehr auf fahrleistungsabhängige Straßenbenutzungsgebühren gesetzt. Die Europäische Kommission strebt dieses explizit an. Daran, ob es jemals dazu kommt, habe ich meine größten Zweifel.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Dann Herr Prof. Dr. Beckers bitte.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Herr Claus, Sie haben da eine große Frage gestellt, wozu ich jetzt aber nur ein paar Gedanken einwerfen kann. Natürlich ist es sinnvoll, wenn man in der EU nicht gegeneinander arbeitet. Wenn einzelne Länder überlegen, wie sie ihre Infrastruktur finanzieren, spielt natürlich die Frage eine

große Rolle, wie viel kriegen wir von den Ausländern. Dann landet man aber in einem sogenannten Gefangenen-Dilemma, für das es keine vernünftige Lösung gibt. Sinnvoller wäre es, dass man sich koordiniert. In dieser Hinsicht gibt es auch einige Koordinationsregeln, allerdings sind diese suboptimal. Auch in Hinblick auf eine Reduktion von Erhebungskosten wäre eine Koordination sinnvoll. Am Ende muss man sich aber auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips fragen, ob man überall das gleiche Finanzierungsregime haben muss. Muss Brüssel vorgeben, ob man den oder jenen Weg wählt? Europa ist ganz gut damit gefahren, dass es in den verschiedenen Ländern einen Wettbewerb institutioneller Lösungswege gegeben hat. Ich habe jetzt schon mehrere Punkte angeschnitten, die alle ziemlich groß sind. Diese noch integriert zu diskutieren, das würde auf die Schnelle und auch zeitlich nicht passen. Insofern will ich es dabei belassen.

Die **Vorsitzende**: Kollege Dr. Lindner bitte für die Grünen.

Abg. **Dr. Tobias Lindner** (B90/GR): Mit meinen Fragen will ich die Ausführungen der Sachverständigen noch besser verstehen können. Deswegen geht meine erste Frage an Herrn Ratzenberger. Wenn ich die bisherigen Ausführungen richtig verstehe, haben die Sachverständigen unterschiedliche Methodiken, mit denen sie versuchen, die Einnahmen abzuschätzen. Zum einen gibt es die Personenverkehrsmatrix, die auch als Datengrundlage für den Bundesverkehrswegeplan dient. Herr Prof. Dr. Schulz hat ausgeführt, dass das Bundesverkehrsministerium versucht, über eine andere Datengrundlage – über Abschätzungen, zu welchen Zwecken Menschen in Deutschland ein- und ausfahren, touristisch oder geschäftlich übernachten – etwas zu errechnen. Meine Frage ist, müsste das nicht zumindest von der Datengrundlage her bis zu einem gewissen Grad miteinander widerspruchsfrei sein. Wenn ich Abschätzungen dazu treffen will, warum Menschen nach Deutschland ein- und ausfahren oder übernachten, muss das Modell, wenn es denn plausibel ist, das gleiche Mengenvolumen generieren, wie die Personenverkehrsmatrix. Oder gibt es da einen Widerspruch?

Meine zweite geht an Herrn Prof. Dr. Beckers. Könnten Sie noch etwas näher ausführen, was Sie vorhin unter Bezug auf die Annahmen, die das



Bundesverkehrsministerium bei Ein- und Durchfahrten trifft, mit „unplausibel“ gemeint haben.

Ralf Ratzenberger: Man muss die Dinge sauber trennen. Ich habe das größte Verständnis, dass es für Sie alle, die Sie nicht so in der Materie drin sind, schwer nachzuvollziehen ist. Sie haben meine Stellungnahme vorliegen, darin habe ich eine Tabelle aufgestellt – Tabelle 2 auf Seite 5. Es geht im Prinzip um drei Punkte. Zunächst einmal um die Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw auf Autobahnen. Sie sehen dort, dass das BMVI 155 Mio. Euro geschätzt hat und ich 145 Mio. Euro, d. h., beide Beträge liegen nah beieinander. Warum? Weil es hier hinreichend empirische Grundlagen gibt, die ich in der Antwort auf die allererste Frage schon genannt habe, zum Beispiel Ausländerverkehrs-zählung usw. Im zweiten Punkt kommen wir zur Matrix und zu der Aufspaltung des BMVI. Es ist ganz spielentscheidend, das dürfte jetzt mittlerweile auch für Sie deutlich geworden sein, auf wie viele verschiedene Pkw sich die Ein- und Durchfahrten verteilen. Um es nochmal an einem ganz extremen Beispiel deutlich zu machen: Wenn Sie 1.000 Fahrten haben, die von fünf Berufspendlern durchgeführt werden, und zwar von Tagespendlern, nicht von Wochenendpendlern, dann fährt jeder Berufspendler 200 Mal im Jahr ein. Das heißt, Sie haben für 1.000 Fahrten fünf Pkw, jeder kauft eine Jahresvignette, das wären 350 Euro. Sind die 1.000 Fahrten aber Urlaubseinfahrende, dann haben Sie 1.000 verschiedene Pkw, von denen sich jeder eine Tagesvignette für 12 Euro im Durchschnitt der Schadstoffklassen, kauft. Vielleicht sogar, wenn er länger als zehn Tage in Deutschland bleibt, kauft er eine 2-Monats-Vignette, aber das lassen wir außen vor. 1.000 Pkw mal 12 Euro sind 12.000 Euro. Das heißt, in einem Fall haben Sie aus 1.000 Pkw 350 Euro und im anderen Fall haben Sie aus 1.000 Pkw 12.000 Euro generiert. Das ist eine Differenz um den Faktor 30. Um den Unsicherheitsbereich dieser beiden Extrembeispiele oder Extrem-sachverhalte zu verringern, werden in beiden Schätzungen, sowohl in der vom BMVI als auch in meiner, diese Gesamtzahlen in verschiedene Fahrzwecke zerlegt. Das BMVI hat seine angepasst an seine Quellen und ich an meine. Meine Quelle war die Personenverkehrsmatrix. Sie dient einzig und allein dazu, diese Gesamtzahl, die 145 Mio. Euro, auf Fahrzwecke zu zerteilen und dann zu sagen, wir haben soundso viele Fälle im Berufsverkehr mit der durchschnittlichen Einfahrt im Jahr von

100, aber nicht 200, weil wir dabei auch viele Wochenendpendler haben, und wir haben so viel im Freizeitverkehr usw. Das ist der zweite Baustein. Da sind die benutzten empirischen Grundlagen, von denen Sie erwarten, dass sie zu halbwegs gleichen Ergebnissen führen, schon unterschiedlich. Und das Ergebnis ist das, was Herr Professor Beckers vorhin schon gesagt hat, er wird ja auch gleich nochmal antworten, dass die Struktur, die ich dargestellt habe bei der Sensitivitätsanalyse auf der Seite 10 in der obersten Zeile in der Tabelle 4a, dass die Struktur mit 30 Mio. Tagesgeschäftsreisen unplausibel ist. Ich weiß, was ich sage. Ich weiß, dass es ein hartes Wort ist „unplausibel“, aber ich bleibe dabei. Und aus diesen 30 Mio., wenn Sie sich die Tabelle 4a auf der Seite 10 angucken und dann nach unten schauen, sehen Sie, dass aus diesen Fahrzeugtagesgeschäftsreisen 365 Mio. Euro generiert werden. Das ist fast die Hälfte der Gesamteinnahmen und das ist noch unplausibler. Auf Ihre Frage, ob das denn nicht zu halbwegs gleichen Ergebnissen führen sollte, antworte ich jetzt: Nur zum Teil! Nur da, wo es empirische Grundlagen gibt, da führt es zu halbwegs gleichen Ergebnissen. Es gibt einige, da werden die empirischen Grundlagen schon schwächer und dann meint man, da geht es gar nicht anders, da muss man sich mit Plausibilitätsüberlegen behelfen. Das wird in beiden Schätzungen auch so gemacht. Hierbei ist die Erfahrung von 34 Jahren verkehrsökonomischer Forschung und Analyse nicht ganz unschädlich. Das ist der Grund dafür, dass die Gesamtergebnisse sehr stark voneinander abweichen. Die empirischen Grundlagen werden schon gleichermaßen benutzt, aber wenn es dann ans Eingemachte geht, sind einige Dingen plausibler als andere.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Wir haben in der Tat die Situation, dass an der einen oder anderen Stelle Daten fehlen, dass die empirische Grundlage nicht so gut ist. An diesen Stellen hilft man sich mit Analogieschlüssen, mit Expertenabschätzungen und versucht, diese gut zu begründen. Der wissenschaftliche Diskurs besteht dann darin, dass man das diskutiert, wie plausibel das ist und durch welche Erkenntnisse man vielleicht irgendwelche Bandbreiten weiter einengen kann. Das BMVI hat nun – das habe ich vorhin gesagt – drei Punkte, die man auch noch auf vier erweitern kann, wo die Annahmen sehr problematisch sind, um es freundlich zu formulieren.



Ich kann jetzt Herrn Ratzenberger noch ergänzen und will einen Punkt wiederholen: Das BMVI geht davon aus, dass alle, die nach Deutschland kommen und eine Tagesgeschäftsreise machen, diese sechsmal im Jahr machen, als Tagesgeschäftsreise ohne Übernachtung. Das sind aber lauter Leute, die in Basel, irgendwo grenznah zum Beispiel einen Handwerksbetrieb haben und über die Grenze fahren. Das macht man nicht sechsmal im Jahr. Es wird Einzelne geben, die das sechsmal im Jahr machen. Aber dass das im Durchschnitt sechsmal im Jahr passiert, ist offensichtlich grob unplausibel. Bei weiteren Punkten es auch unplausibel, obwohl nicht ganz so krass, wie an dieser Stelle. Jetzt muss man sagen, trotz dieser Punkte, bei denen man nicht so genau weiß, was man annehmen soll, ist es eigentlich so, wenn man in den grundsätzlichen Rechenweg des BMVI etwas plausiblere Annahmen an den kritischen Stellen einsetzt, dann kommt man auch auf 438 Mio. Euro. Wenn man jetzt die kritischen Annahmen von Herrn Ratzenberger modifiziert, diese 50 Ein- und Durchfahrten, die man durchaus kritisch sehen kann, das kann so sein, das könnte aber auch die Hälfte sein, dann kommt man irgendwo auf knapp 400 Mio. Euro. Alles, was man dann am Ende hat, ist in diesem Bereich. Und ich muss auch sagen, wenn man schon nicht so genau weiß, welche Annahmen man treffen soll, und wann es einen wissenschaftlichen Diskurs gibt, dann ist es ja auch ein Aspekt, wie das eigentlich so in der Szene gesehen wird. Ich kenne in der verkehrsökonomischen, verkehrswissenschaftlichen Szene, abgesehen von Herrn Professor Schulz, niemanden – und ich kenne einige in dieser Szene –, der das ernstnimmt, was das BMVI dort vorgelegt hat. Und darüber, dass Herr Professor Schulz sogar diese sechs Ein- und Durchfahrten für die Geschäftsreisenden abgenickt hat, ist man eigentlich nur noch sprachlos.

Abg. **Bartholomäus Kalb** (CDU/CSU): Ich wollte gerade Herrn Ratzenberger fragen, ob er sich noch erinnern kann, an die Fragen, die er vorhin beantwortet wollte, aber nicht durfte und wollte ihm jetzt mit meiner Fragestellung die Gelegenheit geben, diese Fragen zu beantworten.

Ralf Ratzenberger: Ich wollte lediglich darauf eingehen, was Sie, Frau Hagedorn, zum Kontrollaufwand und zu den verschiedenen Schadstoffklassen gefragt haben. Natürlich ist es so, dass hier Missbrauch betrieben werden kann. Es ist ja

offensichtlich, wenn die billigste 10-Tages-Vignette 2,50 Euro kostet und die teuerste 25 Euro, dann kann es schon sein, dass der geneigte ausländische Fahrzeughalter die billigere Vignette kauft. Ich habe in meiner Studie für den ADAC dazu formuliert: „Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass bei den Kurzzeitvignetten eine absichtliche oder unabsichtliche, aber günstigere Falscheinstufung denkbar ist, d. h., eine Vignette für eine günstigere Emissionsklasse erworben wird, als gesetzlich vorgesehen. Der Überprüfungsaufwand, um dies zu verhindern, dürfte erheblich sein.“ Es ist ja ganz offensichtlich, weil der Beamte, der das kontrolliert, wissen muss, was das für ein Fahrzeug ist. Sie sehen ja dem Golf nicht an, ist der Euro-6, Euro-5 oder Euro-4. Sie können das nicht aus dem Typ ableiten, d. h., er muss sich einen Schein zeigen lassen. Stellen Sie sich das mal vor. Und dann können Sie ihre 211 Mio. Euro laufende Betriebskosten in der Pfeife rauchen.

Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD) (MBE): Ich bedanke mich bei meinem Kollegen Bartholomäus Kalb, denn auch ich wollte mit meiner Nachfrage Professor Beckers und Herrn Ratzenberger die Gelegenheit geben, diese sehr zentrale Frage zu beantworten. Letzen Endes geht es darum: Macht es eigentlich ökonomisch Sinn? Gibt es überhaupt Nettoeinnahmen? Das sind ja die Fragen, die dahinterstehen. Was wir schon sehr viel diskutiert haben, weil sich bei den Einnahmen die Frage ergibt, ob nicht gegenüber der Anhörung vor zwei Jahren eher niedrigere Einnahmen zu erwarten sind und gleichzeitig aber der Ausgabenaufwand gegenüber vor zwei Jahren eher gestiegen ist, weil die mit Brüssel vereinbarten Veränderungen an dem Gesetz einfach zu einem enormen Kontrollaufwand führen. Man kann natürlich auch sagen, nein, das kontrollieren wir jetzt gerade nicht. Aber wenn wir das nicht kontrollieren, dann braucht man das auch gar nicht einzuführen, weil es sich ja rumspricht und jeder nur noch die preiswerteste Vignette kauft. Also zu dieser Frage, die Herr Professor Schulz leider nicht beantworten konnte, wollte ich jetzt Herrn Professor Beckers und Herrn Ratzenberger, falls sie noch Ergänzungen zu dieser zentralen Frage haben, die Gelegenheit geben, zu antworten.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Erst einmal zu der Frage mit dem Kontrollaufwand oder was insgesamt herauskommt?



Abg. **Bettina Hagedorn** (SPD) (MBE): Zu der Frage, Mindereinnahmen auf der einen Seite und Mehrausgaben auf der anderen Seite, also das schon vor zwei Jahren beschriebene Delta von geringen Nettoeinnahmen schmilzt auf null oder geht ins Minus.

Prof. Dr. Thorsten Beckers (Technische Universität Berlin): Zunächst zu diesen Umgehungsstrategien, die es geben wird. Mit gesundem Menschenverstand würde ich da antworten, es spricht viel dafür, dass das passieren wird. Zu einer Abschätzung kann ich jetzt nichts sagen. Zu der Gesamtbetrachtung, da kann ich etwas sagen, das hatte ich ja bei meiner ersten Antwort auch schon kurz angesprochen. Wir müssen drei Komponenten berücksichtigen, das sind die Inländer, die Ausländer und die Kosten. Inländer, da liegen Herr Ratzenberger und das BMF, wenn ich einmal so salopp sagen darf, nicht so weit auseinander, in 2019 minus 137 Mio. Euro, in 2023 230 Mio. Euro. Das ist der erste Punkt. Bei den Ausländern, mit Blick auf alles, was man da an Sensitivitätsrechnungen durchführen kann, würden wir denken, kann das zwischen 250 und 450 Mio. Euro liegen. Wenn man einmal eine größere Bandbreite nehmen will und davon den Mittelwert nimmt, dann sind das 350 Mio. Euro, die das von den Ausländern bringen würde. Wenn man jetzt unkritisch diese 210 Mio. Euro Betriebskosten pro Jahr vom BMVI übernimmt – wobei ich nochmal sagen will, das ist nicht nachvollziehbar, nicht transparent und erfüllt nicht ansatzweise die Anforderungen, die man in Kalkulationen an Kostenschätzungen bei derartigen Projekten stellen sollte – aber wenn man das unkritisch übernimmt und dann alles drei in Verbindung setzt, dann kann man sagen, im Einführungsjahr ist es ungefähr gleich wahrscheinlich, dass es ein Minusgeschäft oder ein Plusgeschäft wird. In den Folgejahren wird die Sache negativer, weil mehr Leute Euro-6 haben werden. Dann können wir sagen, es ist zu erwarten, dass es ein Minusgeschäft wird. Das würde ich ganz klar so zusammenfassen. Man weiß es am Ende nicht so genau. Es kann noch ungünstiger werden, als jetzt berechnet, wenn es doch irgendwo mehr Verdrängung gibt, aber das glaube ich nicht. Ich kann auch nicht komplett ausschließen, dass das mehr als 450 Mio. Euro sind. Aber wenn ich mir anschau, wie man die Annahmen drehen kann, wie man Sensitivitätsrechnungen machen kann, wie man quasi auch den Weg des Verkehrsministeriums gehen kann, das ist ja ein

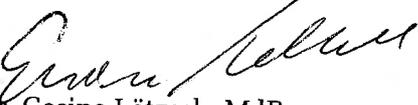
etwas anderer, als der von Herrn Ratzenberger, aber wenn man dann wieder die unplausiblen Annahmen ersetzt durch plausible, dann kommt man immer in diesen Bereich von 250 bis 450 Mio. Euro. Insofern scheint es sehr unplausibel, dass man höher liegt. In der Gesamtbetrachtung ist das natürlich eine Schätzung, aber das wird ein Minusgeschäft vom Erwartungswert her. Ja, das ist ein Minusgeschäft.

Ralf Ratzenberger: Frau Hagedorn, Sie haben es messerscharf erkannt. Die Sachlage hat sich gegenüber der Situation von vor zwei Jahren aus verschiedenen Gründen nochmals verschlechtert. Bei den Einnahmen aus ausländischen Pkw nicht sehr viel. Da muss ich sagen, da war ich sogar überrascht, als ich das in der jetzigen Ausgestaltung gerechnet habe, dass nicht mehr rauskam, sogar leicht weniger als vor zwei Jahren, weil ich angesichts des Verkehrswachstums, wir reden jetzt vom Jahr 2019, damals vom Jahr 2013, schon mit 10 bis 15 Prozent mehr gerechnet hatte. Aber das wird kompensiert dadurch, dass die Durchschnittspreise etwas niedriger sind als vor zwei Jahren. Zweitens: Wir haben jetzt eben noch eine zusätzliche Kfz-Steuerentlastung in der Größenordnung von 137 Mio. Euro im ersten Jahr, 2019, die dann auch noch spürbar auf über 200 Mio. Euro im Jahr 2023 steigen wird. Das hatten wir vor zwei Jahren nicht. Drittens: Wir hatten damals eine Kostenschätzung von 200 Mio. Euro, wenn ich mich richtig erinnere, vor zwei Jahren, die nicht in Zweifel gezogen wurde. Ich habe vorhin schon gesagt, da bin ich kein Fachmann, aber wir haben jetzt, wenn ich so manches zusammensetze und ich kann logisch denken, begründete Zweifel, sehr begründete Zweifel daran, dass die 211 Mio. Euro realistisch sind. Und wenn das nochmal in die Größenordnung 250 oder gar 300 Mio. Euro geht, dann sind sie endgültig im Minusgeschäft. Aber wie Herr Professor Beckers schon gesagt hat, es ist auch so ein Minusgeschäft.



Die **Vorsitzende**: Herzlichen Dank. Ich hatte vorhin schon darauf hingewiesen, dass sowohl Herr Ratzberger als auch Herr Professor Schulz um 09:30 Uhr im Verkehrsausschuss erwartet werden und wir deshalb rechtzeitig aufhören wollen. Es ist jetzt 09:12 Uhr und ich beende damit das Expertengespräch. Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen für ihre Auskünfte und bei den Kollegen für ihre Fragen.

Schluss der Sitzung: 09:12 Uhr


Dr. Gesine Löttsch, MdB
Vorsitzende

Haushaltsausschuss
- Sekretariat -

Haushaltsausschuss
Ausschussdrucksache

4217

18. Wahlperiode

Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss zu seinem öffentlichen Expertengespräch
am 20. März 2017
über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand
der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung
von Bundesfernstraßen
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Thorsten Beckers**
Technische Universität Berlin
- **Matthias Knobloch**
ACE Auto Club Europa e.V.
- **Ralf Ratzenberger**

Prof. Dr. Thorsten Beckers^{1, 2},
Dr. Martin Winter und Andrej Ryndin

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)*

**Stellungnahme im Rahmen des öffentlichen Expertengesprächs
im Deutschen Bundestag (Haushaltsausschuss) am 20.03.2017
über die Haushaltswirkungen und den Erfüllungsaufwand der Einführung
einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen**

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Vorbemerkung: Methodische und polit-ökonomisch erklärbare Probleme bei Wirkungsabschätzungen im Vorfeld von Entscheidungen über (Groß-)Projekte im Infrastrukturbereich | 2 |
| 2 | Bewertung der vorliegenden Abschätzungen der Bundesregierung und des BMVI bezüglich der Kosten der Erhebung der Infrastrukturabgabe | 3 |
| 3 | (Kurze) Diskussion und Bewertung der vorliegenden Prognosen zu den Einnahmen infolge der Einführung der Infrastrukturabgabe | 3 |
| 3.1 | Diskussion der Prognosen und Stellungnahmen des BMVI und von Ratzenberger sowie von Eisenkopf | 3 |
| 3.1.1 | Einnahmen bei ausländischen Fahrzeugen | 4 |
| 3.1.2 | Einnahmeverluste bei deutschen Pkw im Zusammenhang mit der Reduktion der Kfz-Steuer bei Einführung der Infrastrukturabgabe..... | 6 |
| 3.2 | Bewertung der im Auftrag des BMVI erstellten Studien und des Vorgehens des BMVI bei seinen Einnahmenabschätzungen | 7 |
| 3.2.1 | Bewertung der im Auftrag des BMVI erstellten Studien | 7 |
| 3.2.2 | Bewertung des Vorgehens des BMVI bei seinen Einnahmenabschätzungen | 7 |
| 4 | Abschätzung des finanziellen Gesamteffekts der Einführung einer Infrastrukturabgabe..... | 8 |
| 5 | Beurteilung der ökonomischen Rationalität der Einführung einer Infrastrukturabgabe | 9 |
| 5.1 | Ohne Berücksichtigung der Interdependenzen zu der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform des Art. 90 GG und Gründung einer BAB-Gesellschaft | 9 |
| 5.2 | Mit Berücksichtigung der Interdependenzen zu der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform des Art. 90 GG und Gründung einer BAB-Gesellschaft | 10 |

¹ Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465; E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de.

² Angaben gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten. Diese Regel soll nach Möglichkeit auch bei Veröffentlichungen in den Nicht-Fach-Medien angewandt werden.“) können meiner persönlichen Homepage entnommen werden (siehe https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers/).

1 Vorbemerkung: Methodische und polit-ökonomisch erklärbare Probleme bei Wirkungsabschätzungen im Vorfeld von Entscheidungen über (Groß-) Projekte im Infrastrukturbereich

Den politischen Entscheidungsträgern, die über die Realisierung von (Groß-) Projekten im Infrastrukturbereich zu entscheiden haben, sollten in einer unter Berücksichtigung der Bedeutung des jeweiligen Vorhabens hinsichtlich Ressourceneinsatz und Umfang angemessenen Weise erstellte Abschätzungen über die Wirkungen vorliegen, die mit dem entsprechenden Vorhaben einhergehen. Die Durchführung derartiger Analysen wird – sinnvollerweise – auch in § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vorgegeben („Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“), was für den Bund in § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) bekräftigt wird. Die Erstellung solcher Analysen geht mit diversen methodischen Herausforderungen einher. Ein weiteres Problem ist, dass von der Exekutive, die für die Erstellung derartiger Analysen zuständig ist, die Untersuchungen über die zu erwartenden Wirkungen von Projekten zum Teil nicht neutral sondern vielmehr „ergebnisorientiert“ durchgeführt werden, um Ergebnisse vorlegen zu können, die der politischen (Haus-)Leitung „gefallen“. Beispielsweise dürften die Kostenunterschätzungen bei den Großprojekten „Stuttgart 21“ und „Elbphilharmonie“ (auch) durch derartige polit-ökonomisch erklärbare Fehlanreize bedingt gewesen sein. Solchen Problemen kann entgegengewirkt werden, in dem in den von bzw. im Auftrag der Exekutive erstellten Analysen Annahmen und Vorgehensweisen transparent darzulegen sowie die entsprechenden Dokumente zu veröffentlichen und damit dem gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs auszusetzen sind.³ Im Übrigen enthält auch der im Jahr 2015 vorgelegte Endbericht der vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einberufenen „Reformkommission Bau von Großprojekten“ Handlungsempfehlungen bezüglich des Vorgehens bei ex ante zu erstellenden Untersuchungen zu Wirkungen von Großprojekten.⁴ So wird sinngemäß gefordert, dass Wirkungsabschätzungen bezüglich Großprojekten im Baubereich transparent und systematisch aufzubereiten seien, damit diese auch für Außenstehende nachvollziehbar und überprüfbar sind. Unter anderem wird dort vorgeschlagen, „die Bedarfsanalyse / Machbarkeitsstudie von einer unabhängigen Stelle überprüfen zu lassen und anschließend zu veröffentlichen“.

Die Einführung der Infrastrukturabgabe stellt ein (Groß-)Projekt im Infrastrukturbereich dar und insofern sind die vorstehend vorgestellten Empfehlungen vollumfänglich von Relevanz bezüglich ex ante durchzuführenden Analysen zu den zu erwartenden Wirkungen dieses (Groß-)Projekts.

³ Vgl. dazu z.B.:

- Beckers, T. / Wagemann, F. / Ryndin, A. / Klatt, J. P. (2014): Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben; Endbericht zu dem mit Förderung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) realisierten Forschungsvorhabens „Ermittlung von Lebenszykluskosten und Vergleich verschiedener Beschaffungsvarianten im Hochbau unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (LV-bau)“, Online-Veröffentlichung.
- Flyvbjerg, B. (2007): Policy and Planning for Large-Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures, in: Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 34, No. 4, S. 578–597.
- Flyvbjerg, B. / Skamris Holm, M. / Buhl, S. (2002): Underestimating Costs in Public Projects, in: APA Journal, Vol. 68, No. 3, S. 279–295.

⁴ Der Endbericht der „Reformkommission Bau von Großprojekten“ steht auf der Homepage des BMVI zum Download zur Verfügung (https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/reformkommissionbau-grossprojekte-endbericht.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 19.03.2017).

2 Bewertung der vorliegenden Abschätzungen der Bundesregierung und des BMVI bezüglich der Kosten der Erhebung der Infrastrukturabgabe

Eine erste mit der Erhebung der Infrastrukturabgabe einhergehende Wirkung ist der Erhebungsaufwand. Dieser ist zunächst in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung der Bundesfernstraßen (BT-Drucksache 18/3990) aus dem Jahr 2015 abgeschätzt worden, wobei relevante Kostenpositionen (z. B. Betriebskosten von 164 Mio. € pro Jahr) nicht genauer erläutert worden sind. Es ist vollkommen unklar, wie die Kostenabschätzungen zu dieser und anderen Positionen entstanden sind. Das BMVI hat sich in der am 16.02.2017 vorgelegten „Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe“ erneut zu den Erhebungskosten geäußert und diese – ohne jegliche weitere Erläuterung – mit 210,5 Mio. € pro Jahr abgeschätzt. Im Übrigen weist der im Handelsblatt vom 15. März 2017 erschienene Artikel „PKW-Maut: kompliziert und teuer“ auf Unstimmigkeiten in den Veröffentlichungen und weiteren Dokumenten des BMVI bezüglich der Kalkulation der Erhebungskosten der Infrastrukturabgabe hin. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die vorliegenden Abschätzungen der Bundesregierung bzw. des BMVI bezüglich der Erhebungskosten einer Infrastrukturabgabe nicht ansatzweise den Anforderungen hinsichtlich Nachvollziehbarkeit und Transparenz genügen, die für die Ermittlung der Wirkungen von Großprojekten im Infrastrukturbereich bestehen und bezüglich derer im Übrigen ein breiter wissenschaftlicher Konsens vorhanden sein dürfte.

3 (Kurze) Diskussion und Bewertung der vorliegenden Prognosen zu den Einnahmen infolge der Einführung der Infrastrukturabgabe

3.1 Diskussion der Prognosen und Stellungnahmen des BMVI und von Ratzenberger sowie von Eisenkopf

Im Rahmen dieser Stellungnahme ist keinesfalls eine umfassende Diskussion der vorliegenden Analysen des BMVI sowie von Ralf Ratzenberger zu den zu erwartenden Einnahmeeffekten infolge der Einführung einer Infrastrukturabgabe möglich. Folgend werden jedoch selektiv wesentliche Aspekte der einzelnen Untersuchungen kommentiert und grobe Abschätzungen bezüglich der Plausibilität der Ergebnisse der einzelnen Analysen abgegeben. Dabei werden zum einen (in Abschnitt 3.1.1) die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe bei ausländischen Fahrzeugen betrachtet. Zum anderen wird (in Abschnitt 3.1.2) die Höhe der (negativen) Nettoeinnahmen thematisiert, die bei deutschen Pkw anfallen werden und die sich daraus ergeben, dass die mit der Einführung der Infrastrukturabgabe vorgesehene Entlastung bei der Kfz-Steuer für einige Fahrzeuge höher ausfällt als der vorgesehene Vignettenpreis. Im Einzelnen wird insbesondere auf die folgenden vorliegenden Publikationen und Stellungnahmen eingegangen:

- **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2015):** Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, Berlin, 23.02.2015.
- **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2017):** Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, Berlin, 16.01.2017.

- **Ratzenberger, R. (2014):** Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw, Gutachten im Auftrag des ADAC e.V., München, 29.08.2014.
- **Ratzenberger, R. (2015):** Stellungnahme zur BMVI-Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen für die Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 18.03.2015.
- **Ratzenberger, R. (2017a):** Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017, Gutachten im Auftrag des ADAC e.V., München, 07.02.2017. **Ratzenberger, R. (2017b):** Stellungnahme zur Prognose der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw für die öffentlichen Anhörungen des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 20. März 2017.

Darüber hinaus werden folgende Veröffentlichungen berücksichtigt:

- **Eisenkopf, A. (2015):** Stellungnahme zur Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23.03.2015.
- **Eisenkopf, A. (2017):** Mautprognosen, alternative Fakten und Wissenschaft - Kritische Anmerkungen zur Diskussion um die aktuellen Einnahmenprognosen zur Infrastrukturabgabe für ausländische Pkw, Friedrichshafen, 03.03.2017.

3.1.1 Einnahmen bei ausländischen Fahrzeugen

Das BMVI geht gemäß seiner aktuellen Prognose vom 16.01.2017 (**BMVI (2017)**) davon aus, dass bei ausländischen Fahrzeugen durch die Erhebung der Infrastrukturabgabe Einnahmen in Höhe von **835,2 Mio. € pro Jahr** erzielt werden. Damit dürfte das BMVI die zu erzielenden Einnahmen deutlich überschätzen, was wie folgt zu erklären ist:

- Für diese Einnahmenüberschätzung ist zunächst die Annahme in BMVI (2017) verantwortlich, dass ausländische Pkw aus dem Segment „Tagesgeschäftsreisen (TGR) ohne Übernachtung“, die die deutschen Autobahnen benutzen, jeweils nur 6 „Ein- und Durchfahrten“ (EuD) pro Jahr aufweisen. Die tatsächliche Zahl dürfte im Durchschnitt deutlich darüber liegen. Der entsprechenden Kritik in RATZENBERGER (2017a und 2017b) und EISENKOPF (2017) an den Prognosen des BMVI ist grundsätzlich zuzustimmen.
- Weiterhin sind die Annahmen in BMVI (2017) zu den EuD bei den Pkw, die „Privatfahrten ohne Übernachtung“ durchführen, ebenfalls als recht unplausibel einzustufen. Angenommen werden nur 13 EuD pro Jahr und Fahrzeug.⁵ Methodisch gewagt ist des Weiteren die Ermittlung der Anzahl der „Privatfahrten ohne Übernachtung“ als Residualgröße, auch wenn das diesbezügliche Vorgehen nicht offensichtlich unplausibel ist. Auch hinsichtlich des Vorgehens

⁵ Dabei wird angenommen, dass im „Gelegenheitsverkehr“ 2 Fahrten pro Jahr und im „kleinen Grenzverkehr“ 24 Fahrten erfolgen. Während diese Differenzierung vom Grundsatz her nicht unplausibel ist, dürfte die (übergreifende) Annahme bezüglich des Niveaus zu niedrig sein.

in BMVI (2017) zur Ermittlung der Mauteinnahmen von ausländischen Fahrzeugen aus der Kategorie „Privatfahrten ohne Übernachtung“ erscheint insofern die Kritik in RATZENBERGER (2017a und 2017b) und EISENKOPF (2017) vom Grundsatz her begründet.

Letztendlich ist damit der deutlichen Kritik an den Abschätzungen des BMVI in RATZENBERGER (2017a und 2017b) und EISENKOPF (2015), der sich mit einer Prognose des BMVI aus dem Jahr 2015 befasste, die methodisch der 2017er Prognose des BMVI entspricht, absolut zuzustimmen. In RATZENBERGER (2017b) werden übrigens die hier kritisierten (und einige weitere weniger bedeutsame) Annahmen des BMVI modifiziert und realistische(re) und von ihm selbst verwendete Werte im Rahmen von Sensitivitätsrechnungen angesetzt, was zu Einnahmenschätzungen von **325 bis 438 Mio. € pro Jahr** führt.

RATZENBERGER (2017a) erwartet Einnahmen aus der Erhebung der Infrastrukturabgabe bei ausländischen Fahrzeugen in Höhe von **276 Mio. € pro Jahr**. Die Prognose von RATZENBERGER (2017a) ist als fundiert anzusehen. Das Vorgehen ist nachvollziehbar und die Annahmen sind grundsätzlich als plausibel einzustufen. Als kritisch kann die Annahme in RATZENBERGER (2017a) angesehen werden, dass ausländische Pkw, die das deutsche Autobahnnetz im Rahmen des Einkaufs-, Geschäfts- und Privatverkehrs nutzen, jeweils 50 EuD pro Jahr aufweisen. In einer **Sensitivitätsrechnung** wird in **RATZENBERGER (2017b)** ein Wert von 24 EuD pro Jahr angesetzt, was zu Einnahmen in Höhe von **knapp 400 Mio. € pro Jahr** führt und von RATZENBERGER (2017b) als „Obergrenze einer realistischen Schätzung“ angesehen wird.

Im Anschluss an eine kritische Auseinandersetzung mit den Einnahmenprognosen bezüglich ausländischer Fahrzeuge in BMVI (2015) sowie RATZENBERGER (2014) und RATZENBERGER (2015) gibt **EISENKOPF (2015)** eine Expertenschätzung ab und spricht von „realistischerweise zu erwartenden Einnahmen von **ca. 350 Mio. €**“. Diese Schätzung ist auch nach der zwischenzeitlich vorgenommenen geringfügigen Modifikationen an dem Preiskonzept (Preisniveau und -struktur) der Infrastrukturabgabe und auch für das Bezugsjahr 2019, auf das sich inzwischen die Prognosen i.d.R. beziehen, als ungefähre Abschätzung hinsichtlich der Größenordnung der zu erwartenden Einnahmen als grundsätzlich weiterhin relevant anzusehen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden kritischen Diskussion der vorliegenden Schätzungen zu den Einnahmen bei ausländischen Pkw infolge der Einführung der Infrastrukturabgabe schließen wir uns grundsätzlich der Position von EISENKOPF (2017) an, der schreibt:

„[Es] spricht einiges dafür, dass die Einnahmenprognose des BMVI [...] nicht konservativ gerechnet ist, sondern [...] zu einer massiven Überschätzung der Mauteinnahmen neigt. [...] [D]ie Einnahmenprognose (reagiert) sehr sensibel auf nur leichte Änderungen des Annahmengerüsts. Umgekehrt kann allerdings auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Einnahmenprognose von Ratzenberger eine Unterschätzung des Aufkommens aus der Infrastrukturabgabe vornimmt.“

Im Ergebnis wird wegen der zahlreichen Unsicherheiten und erforderlichen Annahmensetzungen erst die tatsächliche Einführung der Maut zeigen, welche der Prognosen der Realität am nächsten kommt. Festzuhalten ist allerdings, dass aus wissenschaftlicher Sicht

keine grundsätzlichen Zweifel an der Methodik der Mautprognose von Ratzenberger bestehen, während die Berechnung des BMVI zahlreiche Kritikpunkte aufweist.“

Nach unserer persönlichen Einschätzung unter Berücksichtigung der vorstehenden Diskussion der Prognosen in BMVI (2017) und RATZENBERGER (2017a und 2017b) würden wir erwarten, dass die bei ausländischen Fahrzeugen durch die Erhebung der Infrastrukturabgabe zu erzielenden Einnahmen voraussichtlich in der **Bandbreite von 250 bis 450 Mio. € pro Jahr** liegen dürften. Dabei sehen wir es als am wahrscheinlichsten an, dass die entsprechenden Einnahmen im Bereich der in RATZENBERGER (2017a), in EISENKOPF (2015) und (als Sensitivitätsrechnung) in RATZENBERGER (2017b) genannten Werte von **276 Mio. €, 350 Mio. € und knapp 400 Mio €** liegen werden. Ober und unterhalb der Bandbreite von 250 bis 450 Mio. € liegende Werte erscheinen hingegen sehr unwahrscheinlich, können aber auch nicht komplett ausgeschlossen werden. Anzumerken ist, dass weder in BMVI (2017) noch in RATZENBERGER (2017a und 2017b) in den Kalkulationen berücksichtigt worden ist, dass einige ausländische Pkw, die bislang die Bundesautobahnen genutzt haben, durch die Infrastrukturabgabe von diesen „verdrängt“ werden, was zu einer entsprechenden Reduktion der Einnahmen führt.⁶

3.1.2 Einnahmeverluste bei deutschen Pkw im Zusammenhang mit der Reduktion der Kfz-Steuer bei Einführung der Infrastrukturabgabe

Mit der Einführung der Infrastrukturabgabe ist eine gleichzeitige Entlastung inländischer Pkw-Halter über die Kfz-Steuer geplant. Für emissionsarme EURO-6-Fahrzeuge fällt diese Entlastung höher aus als der vorgesehene Vignettenpreis. Dies führt zu Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer, die im aktuellen Gesetzesentwurf zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) mit 100 bis 125 Mio. € p.a. in den Jahren 2019 bis 2023 beziffert werden.⁷ Diese Kalkulation enthält jedoch nicht die bereits im Jahr 2015 beschlossene Netto-Entlastung von emissionsarmen EURO-6-Fahrzeugen, die sich aus einer den entsprechenden Vignettenpreis übersteigenden Kfz-Steuerreduktion ergibt; die Mindereinnahmen fallen also noch höher aus. Gemäß RATZENBERGER (2017a und 2017b) wachsen die gesamten Netto-Einnahmeverluste von 137 Mio. € in 2019 auf 230 Mio. € in 2023 an.⁸ Wie auch EISENKOPF (2017) vertreten wir die Position, dass die Kalkulationen von RATZENBERGER (2017) als grundsätzlich plausibel einzustufen sind.

⁶ In diesem Zusammenhang sei kritisch angemerkt, dass es unverständlich ist, dass die folgende Studie, in der u.a. zu erwartende Verdrängungseffekte durch die Einführung einer Pkw-Vignettenlösung thematisiert und auf Basis von Befragungen grob abgeschätzt worden sind, von der Bundesregierung bislang noch nicht veröffentlicht worden ist: Stock, W. / Fichert, F. / Schmidt, J. / Hautzinger, H. / Roth, J.-J. (2008): Untersuchung von Möglichkeiten zur Reduzierung des Tanktourismus; im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) vom Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e.V. (IVT) erstellte Studie.

⁷ Deutscher Bundestag (2015): Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, Drucksache 18/11235, 20.02.2017.

⁸ In BMVI (2017) ist der Aspekt der Mindereinnahmen aus der Kfz-Steuer dagegen nur am Rande erwähnt. Er scheint nicht in die Gesamtkalkulation der Netto-Einnahmen der Pkw-Maut eingegangen zu sein. Im Übrigen ist in BMVI (2017) – wie von RATZENBERGER (2017b) dargestellt – nicht die bereits im Jahr 2015 beschlossene Netto-Entlastung von emissionsarmen EURO-6-Fahrzeugen berücksichtigt.

3.2 Bewertung der im Auftrag des BMVI erstellten Studien und des Vorgehens des BMVI bei seinen Einnahmenabschätzungen

3.2.1 Bewertung der im Auftrag des BMVI erstellten Studien

Im Auftrag des BMVI hat sich Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz in mehreren Studien gemeinsam mit Co-Autoren mit zu erwartenden Einnahmen infolge der Einführung einer Infrastrukturabgabe befasst:

- **Schulz, W.H. / Joisten, N. / Geis, I. (2014):** Wissenschaftliche Überprüfung der BMVI-Prognose der Mauteinnahmen durch ausländische Pkw, Meerbusch, 19.10.2014.
- **Schulz, W.H. / Joisten, N. / Scheler, S. (2017a):** Gutachten zur Schlüssigkeit der vom BMVI ermittelten möglichen Einnahmen der geplanten Infrastrukturabgabe, Meerbusch, 18.01.2017.
- **Schulz, W.H. / Scheler, S. / Joisten, N. (2017b):** Gutachten zur Studie des ADAC e.V. „Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017“, Meerbusch, 12.02.2017.

In SCHULZ ET AL. (2014) und SCHULZ ET AL. (2017a) wird äußerst unkritisch das Vorgehen in BMVI (2015b) bzw. BMVI (2017) dargestellt und bewertet. Dabei wird noch nicht einmal kritisch die als offensichtlich unplausibel einzustufende Annahme in den Studien des BMVI kommentiert, dass ausländische Pkw aus dem Segment „Tagesgeschäftsreisen (TGR) ohne Übernachtung“, die die deutschen Autobahnen benutzen, jeweils nur 6 „Ein- und Durchfahrten“ (EuD) pro Jahr aufweisen sollen. In SCHULZ ET AL. (2017a) wird ohne jegliche Erläuterung des Kalkulationsweges – und somit quasi „aus heiterem Himmel“ – mit Bezug zu den ausländischen Pkw behauptet, dass die Prognosen in BMVI (2017) die Tendenz aufweisen würden, die „Mauteinnahmen zwischen 10% und 25% zu unterschätzen.“

In SCHULZ ET AL. (2017b) wird versucht, die Analysen in RATZENBERGER (2017) zu kritisieren, jedoch sind die dort erhobenen Vorwürfe grundsätzlich – wie in EISENKOPF (2017) und RATZENBERGER (2017b) dargelegt – nicht gerechtfertigt und z.T. unterlaufen SCHULZ ET AL. (2017b) – direkt formuliert – „peinliche Fehler“.

Der harten Kritik von EISENKOPF (2017) an den Analysen von Schulz und seinen Co-Autoren ist insofern uneingeschränkt zuzustimmen. Im Rahmen eines ernsthaften wissenschaftlichen Diskurses über die zu erwartenden Einnahmen aus der Erhebung der Infrastrukturabgabe können die Arbeiten von Schulz und seinen Co-Autoren letztendlich ignoriert werden.

3.2.2 Bewertung des Vorgehens des BMVI bei seinen Einnahmenabschätzungen

Nachdem die Prognosen in BMVI (2015) von RATZENBERGER (2015) und EISENKOPF (2015) deutlich kritisiert worden sind, wäre zu erwarten gewesen, dass sich das BMVI ernsthaft mit dieser Kritik auseinandersetzt. In BMVI (2017) sind jedoch hinsichtlich Vorgehen und Annahmen keine größeren Veränderungen vorgenommen worden; auf die erwähnte Kritik ist nicht eingegangen worden. Auch bei als offensichtlich unplausibel einzustufenden gewichtigen Annahmen (wie die, dass ausländische Pkw aus dem Segment „Tagesgeschäftsreisen (TGR) ohne Übernachtung“, die die deutschen Autobahnen benutzen, jeweils nur 6 „Ein- und Durchfahrten“ (EuD) pro Jahr aufweisen sollen) hat sich das BMVI in neuesten Prognose nicht mit der vorliegenden Kritik auseinandergesetzt.

Ferner sind – anders als in RATZENBERGER (2017b) – keine (ernsthaften) Sensitivitätsanalysen durchgeführt worden.

Lediglich durch die Beauftragung der erwähnten Studien bei Schulz und seinen Co-Autoren hat das BMVI (in SCHULZ ET AL (2015) und SCHULZ ET AL. (2017a)) seine Prognosen überprüfen und (in SCHULZ ET AL. (2017b)) die Analysen von Ratzenberger kritisch diskutieren lassen. Wie vorstehend thematisiert, leisten die Studien von Schulz und seinen Co-Autoren jedoch offensichtlich keinen Beitrag zu einer ernsthaften wissenschaftlichen Diskussion der Thematik. In einer Stellungnahme auf seiner Homepage⁹ hat sich das BMVI sogar auf die Position von SCHULZ ET AL. (2017a) berufen, dass die Prognosen des BMVI die Mauteinnahmen bei ausländischen Pkw um 10% bis 25% unterschätzen könnten. Es erscheint unwahrscheinlich, dass dem BMVI nicht aufgefallen ist, dass

- die Kritik in SCHULZ ET AL. (2017b) an RATZENBERGER (2017) substanzlos bzw. zumindest wenig fundiert ist,
- SCHULZ ET AL. (2017a) keine ernsthafte kritische Überprüfung der Kalkulationen in BMVI (2017) vorgenommen haben und
- die Aussage in SCHULZ ET AL. (2017a) bezüglich der möglichen Unterschätzung der Mauteinnahmen durch das BMVI um 10% bis 25% quasi „aus heiterem Himmel“ getroffen worden sind.

Letztendlich ist zu konstatieren, dass sehr vieles darauf hindeutet, dass – ähnlich wie dies auch bei den Großprojekten Stuttgart 21 und Elbphilharmonie der Fall gewesen ist – das polit-ökonomisch-erklärbare Problem besteht, dass im BMVI die Erstellung der Wirkungsprognosen (bezüglich der Einnahmenentwicklung infolge der Einführung der Infrastrukturabgabe) und die Übernahme von einzelnen Aussagen aus der diesbezüglichen wissenschaftlichen bzw. öffentlichen Diskussion in erster Linie darauf ausgerichtet sind, die politisch (von der Hausleitung) gewünschten Ergebnisse zu generieren bzw. zu rechtfertigen.¹⁰

4 Abschätzung des finanziellen Gesamteffekts der Einführung einer Infrastrukturabgabe

Unter Berücksichtigung

- der im Kontext einer Diskussion der Prognosen von BMVI (2017) sowie RATZENBERGER (2017a) und RATZENBERGER (2017b) in Abschnitt 3.1.1 geäußerten Einschätzung der Autoren dieser Stellungnahme, dass die **bei ausländischen Fahrzeugen** durch die Erhebung der Infrastrukturabgabe zu erzielenden **Einnahmen** in der **Bandbreite von 250 bis 450 Mio. € pro Jahr** liegen dürften,

⁹ Siehe <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/gutachten-einnahmeproggnose-infrastrukturabgabe.html> (abgerufen am 19.03.2017).

¹⁰ Darstellungen in RATZENBERGER (2017a, S. 13) und RATZENBERGER (2017b, S. 18) aufgreifend sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass es „Fragen aufwirft“ und letztendlich unverständlich ist, dass die im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) erstellte Fahrleistungserhebung 2014 zwar seit dem Frühjahr 2016 der BAST und dem BMVI vorliegt, aber bislang noch nicht veröffentlicht worden ist.

- der als plausibel einzustufenden Abschätzung von RATZENBERGER (2017a) hinsichtlich **negativer Nettoeinnahmen**, die **bei deutschen Pkw** anfallen werden und die von **137 Mio. € im Jahr 2019 auf 230 Mio. € im Jahr 2023** ansteigen dürften,
- und einer hier unkritisch aus BMVI (2017) übernommenen Abschätzung der **jährlichen Mauterhebungskosten**, die **210,5 Mio. € pro Jahr** betragen sollen,

erscheint es in etwa gleich wahrscheinlich, dass im Jahr 2019 durch die Einführung der Infrastrukturabgabe letztendlich Mehr- oder Mindereinnahmen erzielt werden. In den Folgejahren steigt dann die Wahrscheinlichkeit (weiter) an, dass die Einführung der Infrastrukturabgabe zu Einnahmeverlusten führen wird. **Folglich ist zu erwarten, dass die Einführung der Infrastrukturabgabe zu einem „Minusgeschäft“ wird.**

5 Beurteilung der ökonomischen Rationalität der Einführung einer Infrastrukturabgabe

5.1 Ohne Berücksichtigung der Interdependenzen zu der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform des Art. 90 GG und Gründung einer BAB-Gesellschaft

Sofern mittel- oder langfristig keine deutliche Anhebung der Tarife der Infrastrukturabgabe vorgesehen ist, dürfte es – hier zunächst Interdependenzen zu der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform des Art. 90 GG und Gründung einer Bundesautobahngesellschaft („BAB-Gesellschaft“) nicht thematisierend – unter Berücksichtigung des in Abschnitt 4 abgeschätzten finanziellen Gesamteffekts aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll sein, eine Infrastrukturabgabe einzuführen. Im Übrigen ist auch zu bedenken, dass einige europäische Nachbarländer auf die Einführung der Infrastrukturabgabe in Deutschland reagieren und ihrerseits Vignettenlösungen implementieren könnten. Dies dürfte für deutsche Nutzer zu Mehrbelastungen führen und würde aus Sicht des Kollektivs der deutschen Nutzer der Bundesfernstraßen und der deutschen Steuerzahler die Argumente gegen die Einführung einer Infrastrukturabgabe verstärken.

Wenn mittel- oder langfristig eine (deutliche) Erhöhung der Infrastrukturabgabe vorgesehen ist, wird eine ökonomische Bewertung dieser Maßnahme schwieriger, da eine Beurteilung von Verteilungseffekten unumgänglich würde. Zu beachten ist, dass dann zwar bei sehr vielen ausländischen Pkw höhere Einnahmen erzielt werden, aber dass auch die Verkehrsverdrängung in den Grenzregionen ansteigen wird. Dies wird sich nicht nur dämpfend auf die erzielbaren Mehreinnahmen infolge der Anhebung der Infrastrukturabgabe auswirken, sondern auch zu verkehrlichen Ineffizienzen in den deutschen Grenzregionen und vermutlich außerdem zu Umsatzrückgängen bei der dortigen Wirtschaft führen. Bei den deutschen Pkw könnten die entsprechenden Mehreinnahmen im Übrigen alternativ problemlos durch eine Anhebung der Kfz-Steuer erzielt werden.

5.2 Mit Berücksichtigung der Interdependenzen zu der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Reform des Art. 90 GG und Gründung einer BAB-Gesellschaft

Von der Bundesregierung ist kürzlich eine Reform des Art. 90 GG und die Gründung einer BAB-Gesellschaft vorgeschlagen worden.¹¹ Wie in BECKERS ET AL. (2017)¹² aufgezeigt, entsteht bei unveränderter Umsetzung der Vorschläge der Bundesregierung für die BAB-Gesellschaft grundsätzlich die Möglichkeit, Investitionen durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren, die nicht nur im Lichte der (in Art. 115 GG enthaltenen) deutschen sondern auch der (in Art. 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12 „verankerten“) europäischen Schuldenbremse nicht der Staatsverschuldung zugerechnet werden. Für die Entscheidung der Frage, ob die Schulden einer BAB-Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse dem Staat zuzuordnen sind oder nicht ist letztendlich das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) zuständig. Seine Entscheidung hat Eurostat auf den für die Frage der Schuldenzuordnung geltenden Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zu basieren.

Vereinfacht dargestellt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass letztendlich die Schulden einer BAB-Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zuzurechnen sind, wenn diese ihre Einnahmen nicht nur überwiegend sondern vollständig in Form von Mautzahlungen direkt von den Nutzern und nicht aus dem Bundeshaushalt erhält. Insofern erfordert eine möglichst hohe Rechtssicherheit hinsichtlich der Nicht-Zurechnung von Schulden der BAB-Gesellschaft zum Staat im Lichte der europäischen Schuldenbremse die Einführung einer Infrastrukturabgabe. Somit kann festgehalten werden, dass durch die Einführung der Infrastrukturabgabe die Voraussetzung dafür geschaffen wird, dass im Falle einer Verabschiedung der Gesetzesentwürfe der Bundesregierung bezüglich einer Reform des Art. 90 GG und der Gründung der BAB-Gesellschaft die Wahrscheinlichkeit dafür recht hoch ist, dass diese zukünftig zur Investitionsfinanzierung Kredite aufnehmen kann, die im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zuzurechnen sind.

Eine Aufnahme von Krediten durch die BAB-Gesellschaft, die im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zuzurechnen sind, berührt intergenerative Verteilungsfragen. Daher ist es nicht möglich aus rein wissenschaftlicher Sicht zu beurteilen, ob es sinnvoll ist, eine Infrastrukturabgabe einzuführen, um entsprechende Kreditaufnahmemöglichkeiten außerhalb der europäischen Schuldenbremse bzw. eine möglichst hohe diesbezügliche Rechtssicherheit zu erhalten. Angemerkt sei jedoch, dass auch im Falle der Nicht-Einführung einer Infrastrukturabgabe die Schulden einer nach der Reform des Art. 90 GG errichteten BAB-Gesellschaft im Lichte der deutschen Schuldenbremse in jedem Fall nicht dem Staat bzw. Bundeshaushalt zugerechnet werden würden. Allein dadurch würden – unabhängig von der Schuldenzuordnung im Lichte der europäischen Schuldenbremse – erhebliche Spielräume zur Kapitalaufnahme und zur Ausweitung von Investitions-

¹¹ Diese Vorschläge sind in den folgenden, vom Bundeskabinett am 14.12.2016 beschlossenen Gesetzesentwürfen enthalten: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sowie Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.

¹² Vgl. Beckers, T. / Breuer, R. / Hermes, G. / Müller, I. / Weiß, H. T. (2017): Politische Steuerung der Investitionspriorisierung, Gründungsverschuldung und zukünftige Investitionsfinanzierung als zentrale Ausgestaltungsfragen bei einer Bundesautobahngesellschaft, im Auftrag des ADAC e.V. erstelltes Kurzgutachten, Online-Veröffentlichung.

spielräumen geschaffen, da die deutsche Schuldenbremse bei 0,35% des BIP festgesetzt ist und damit hinsichtlich der Kennziffer zur erlaubten jährlichen (Neu-)Verschuldung des Bundes deutlich strenger als die bei 3% des BIP justierte europäische Schuldenbremse ist.¹³

¹³ Zwar berücksichtigt die europäische Schuldenbremse – anders als die deutsche Schuldenbremse – auch die Schulden der Kommunen, jedoch wird im Zweifelsfall letztendlich die deutsche Schuldenbremse eine kreditbasierte Investitionsfinanzierung bei den Bundesautobahnen begrenzen.



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes

Thesen und Diskussionspunkte des ACE Auto Club Europa e.V. zu den Expertengesprächen im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 20. März 2017.

Kontakt: Matthias Knobloch, Abt.leiter Verkehrspolitik, ACE Auto Club Europa e.V.,
matthias.knobloch@ace.de

Vorbemerkung: Die Diskussion des vorliegenden Gesetzentwurfes muss in die Gesamtdiskussion zur Infrastruktur in Deutschland eingebettet werden. Für diese Diskussion gibt es bereits umfangreiche Vorarbeiten u.a. durch die Kommissionen „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Daehre-Kommission) aus dem Jahr 2012 und der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Bodewig 1 – Kommission) aus dem September 2013. Auch der Beschluss „Infrastrukturgesellschaft Verkehr/Bundesautobahngesellschaft“ vom 8. Dezember 2016 der Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder und die Bestrebungen der EU-Kommission zeitnah einen europäischen kilometerabhängigen Mautrahmen für PKW zu schaffen (Äußerungen der zuständigen Kommissarin Bulc aus dem Frühjahr 2016), müssen im Hintergrund beachtet werden.

Vor diesen Hintergründen können folgende Thesen als Maßstäbe für ein Mautsystem aufgestellt werden:

1. Für den Erhalt des deutschen Strassennetzes in einer bestimmten Qualität ist ein jährlicher Betrag notwendig. Für BAB und BStr. beziffert die Daehre-Kommission den jährlichen Erhaltungsbedarf auf 7 Mrd. EUR, für Landes- und Staatsstrassen auf 2,2 Mrd. EUR. Dieser Betrag muss jährlich zur Sicherung des „Vermögens Strasse“ aufgebracht werden, egal ob aus Steuer oder Nutzerfinanzierung.
2. Ungeachtet des Erhaltungsaufwands ist es zunächst notwendig, das Strassennetz in einen guten Qualitätszustand zu bringen. Den Aufwand für die nachholende Sanierung des BAB/BStr. Und des Landesstrassennetzes beziffert die Bodewigkommission auf etwa 28 Mrd. EUR. Diese Summe ist zusätzlich zu erbringen und kann nicht Bestandteil einer Mautberechnung sein.
3. Grundsätzlich gibt es in Deutschland mit der Mineralölsteuer eine Finanzierungsquelle, die sowohl ökologische Komponenten beinhaltet, als auch entfernungsabhängig ist. Ein durchschnittlicher Autofahrer (15 Tkm, 7l/100km) zahlt hier 840 EUR Steuern. Ein Wenigfahrer mit Kleinwagen kommt auf 160 EUR Steuern, ein Vielfahrer mit einem Oberklassefahrzeug kommt auf 3500 EUR. Die Gesamteinnahmen aus der Mineralölsteuer reichen deutlich aus, um den skizzierten Erhaltungsaufwand zu decken.
4. Die Diskussion um die Nutzerfinanzierung ist damit eine grundsätzliche Debatte, der Finanzbedarf könnte auch durch eine verkehrsnaher Steuer gedeckt werden. Die Nutzerfinanzierung hätte den Vorteil, den „handwerklichen“ Unterhalt des Strassennetzes aus haushaltspolitischen Diskussionen heraus zu lösen und würde die Mittel zuverlässiger bereitstellen, als es in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Ein erneuter Sanierungsstau könnte so vermieden werden.
5. Die Nutzerfinanzierung kann auch besser abbilden, dass unterschiedliche Fahrzeuge die Strassen unterschiedlich schädigen. So schädigen schwere LKWs die Strassen

bis zu 40.000 mal so stark wie ein PKW, dies Spreizung lässt sich nicht mehr durch unterschiedliche Benzinverbräuche darstellen.

6. Die Hoheit des Parlamentes würde durch eine Nutzerfinanzierung außerhalb des Bundeshaushaltes nicht angegriffen. Entscheidungen über Neu- und Ausbau bleiben in parlamentarischer Verantwortung, lediglich der Erhalt als laufender Prozess würde ausgelagert. Das Parlament muss dann natürlich auch die Mittel bereitstellen, der Erhalt neuer Autobahnen müsste dann wiederum durch eine Nutzerfinanzierung abgedeckt werden.
7. Eine Nutzerfinanzierung sollte bedeuten, dass ein bestimmtes Netz i.d.R. ausschließlich durch Nutzerfinanzierung finanziert wird, ein Mix aus Steuerfinanzierung und Nutzerfinanzierung für ein Netz wäre nicht sachgerecht.
8. Um eine Nutzerfinanzierung sachgerecht einzuführen ist zu definieren, für welches Netz sie überhaupt eingeführt werden soll. Klar ist, dass gerade in ländlichen Regionen ein Straßennetz nicht als nutzerfinanziertes „Profitcenter“ geführt werden kann, Nutzerfinanzierung bedingt, dass ausreichend Nutzer vorhanden sind, um den Erhalt des jeweiligen Netzes zu sichern. Das nutzerfinanzierte Netz sollte überregionale Verbindungen erfassen, die für Durchgangsverkehre interessant sind und würde zwischen dem jetzigen BAB-Netz und dem kombinierten BABA/BStr.-Netz liegen. Das übrige Netz sollte steuerfinanziert bleiben.
9. Eine Nutzerfinanzierung sollte aus Sicht des ACE mit einer Betriebsgesellschaft verbunden werden, die ähnlich dem Modell in Österreich im Auftrag der öffentlichen Hand die Vereinnahmung der Nutzerbeiträge mit einer serviceorientierten Bewirtschaftung des Netzes verbindet.
10. Ausschlaggebend für die Höhe der Nutzerfinanzierung muss rein der oben dargestellte Erhaltungsaufwand sein. Dieser Erhaltungsaufwand, nach bestimmten Kriterien auf Fahrzeugtypen umgelegt, ist der Bemessungsschlüssel für die Mauthöhe. Der Straße ist es egal, ob ein Fahrzeug nach EUR6 oder nach EUR3 eingestuft ist oder ob ein 20t schweres Fahrzeug ein LKW oder ein Fernbus ist. Für die Ermittlung der Mauthöhe sollte das unerheblich sein. Ökologische Ziele oder die Unterstützung bestimmter Verkehrsarten sollen nicht mit der Maut verbunden werden, da sich Ziele widersprechen können: Bei einem fixen Erhaltungsaufwand funktioniert die ökologische Komponente nur als „Momentaufnahme“: Ökologische Fahrzeuge zahlen weniger, andere mehr. Ist das ökologische Ziel des Flottenumbaus erreicht, sinken deswegen aber nicht die Erhaltungskosten, die Summe muss also wieder erhöht werden – auch für die erst bevorzugten ökologischen Fahrzeuge. Warum ein schwerer Fernbus keine Maut zahlen sollte, ist ebenfalls unverständlich und sachfremd. Der notwendige Erhaltungsaufwand einer Autobahn ist auch nicht davon beeinflusst, ob sie in einer Grenzregion liegt oder nicht.
11. Eine Nutzerfinanzierung sollte grundsätzlich nicht hinter der Steuerungswirkung der Mineralölsteuer zurückfallen. Das heißt, sie muss – wie von der EU angestrebt – entfernungsabhängig sein. Damit ist aber ein Ausgleich – egal ob europakonform oder nicht – über die Kfz-Steuer nicht sachgerecht, vielmehr müsste der Ausgleich über eine Reduzierung der Mineralölsteuer erfolgen. Die Kfz-Steuer in Deutschland hat eine – wenn auch geringe - Steuerungsfunktion für die Anschaffung von Fahrzeugen, sie hat keine nutzungsabhängige Komponente.
12. Eine entfernungsabhängige Maut ist auch aus Sicht der Verkehrswende notwendig. Es geht dabei nicht darum, dass der Vielfahrer mehr zahlt als der Wenigfahrer – das tut er über die Mineralölsteuer ohnehin. Es geht darum, dass ein Signal „Autofahren ist Flatrate“ und andere Verkehrsträger arbeiten nach Entfernung, nicht sinnvoll ist.

13. Generell muss eine Nutzerfinanzierung natürlich so konzipiert werden, dass sie nicht bereits von der Grundkonstruktion mehr kostet als sie einbringt. Der Umbau auf eine Nutzerfinanzierung ist ein wichtiger Baustein zu einer neu gestalteten Mobilität, der überlegt und nicht überstürzt realisiert werden sollte.

Wendet man die dargestellten Thesen auf die jetzige Mautdiskussion an, ist folgendes festzustellen:

- Der erste Blick auf Nachbarländer wie Österreich und die Schweiz vernachlässigt, dass es dort nicht nur um die Maut als Einnahme geht, sondern dahinter Finanzierungsmodelle und Betriebsmodelle stehen. Die Planung in Deutschland ist bislang ein Add-On, ohne eine konsequente Nutzerfinanzierung mit den in den Thesen dargestellten Vorarbeiten (Netzdefinition, Betriebsgesellschaft etc.) vorzunehmen. Aus finanzieller Sicht ist dieses Add-On allerdings überhaupt nicht notwendig.
- Eine zeitbezogene Maut entspricht weder den bekannten Zielen der EU, noch ist sie aus verkehrswissenschaftlicher Sicht sachgerecht.
- Eine ökologische Komponente in der Maut klingt auf dem ersten Blick gut, ist aber auf den zweiten Blick ein Ziel, das der Sicherstellung des Strassenerhaltes widerspricht. Ein Widerspruch entsteht auch dadurch, dass eine „Flatrate“-Maut per se nicht besonders ökologisch ist, egal welche Fahrzeuge hier unterwegs sind.
- Der Ausgleich der Maut über die Kfz-Steuer passt nicht, da die Maut mit der Nutzung eines Fahrzeuges und die Kfz-Steuer mit dem Halten eines Fahrzeuges verbunden ist. Ein Ausgleich über die Mineralölsteuer wäre sachgerechter. Er wäre auch europakonformer, da auch ausländische Fahrzeuge profitieren würden. Allerdings müsste man dann von dem erklärten Ziel, dass nur Ausländer zahlen sollen, Abstand nehmen.
- Das grundsätzliche Ziel einer gut gemachten Nutzerfinanzierung ist begrüßenswert, da so Erhaltungsaufwendungen gut erwirtschaftet werden können.
- Die Diskussion um potentielle Einnahmen im jetzigen Modell zeigen, dass die Vorbereitung noch optimierbar ist. Derzeit liegen zu viele Hochrechnungen alter Zahlen mit schwer nachvollziehbaren Annahmen vor. Eine wissenschaftliche Bewertung der derzeitigen Kalkulationen ist nur für bestimmte Bereiche überhaupt möglich. Für den Einstieg in die Nutzerfinanzierung wäre es angebracht, neue Zahlen zu generieren und hier auch die mögliche Änderungen von Mobilitätsverhalten in den Nachbarländern zu berücksichtigen. Viele Diskussionen und Zahlenratereien liessen sich durch Zählungen und darauf basierende Hochrechnungen nach dem heutigen Stand der Technik vermeiden. Bedauerlich ist, dass auf die begründete Kritik viele Experten von Seiten des BMVI überhaupt nicht reagiert worden ist und eine wissenschaftliche Debatte damit gar nicht stattfinden kann.
- Seit dem Start der Mautdiskussion in Deutschland sind mit den Plänen der EU und der Einigung auf die Infrastrukturgesellschaft entscheidende neue Positionen entstanden, die neue Chancen für eine gute Nutzerfinanzierung bieten. Sinnvollerweise sollten diese neuen Optionen bei der Ausgestaltung der Nutzerfinanzierung in Deutschland einbezogen werden. Das derzeitige Modell bietet diese Einbeziehung nicht.

**Stellungnahme zur Prognose
der Einnahmen aus der
Infrastrukturabgabe für Pkw**

**Für die Sitzung des
Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestags
am 20. März 2017**

**von
Ralf Ratzenberger**

Ralf Ratzenberger
Schleißheimer Str. 214
80797 München
Tel. 089 / 2710274
Mobil: 0173 / 3845036
E-Mail: ralf.ratzenberger@freenet.de

1 Vorbemerkungen

Die vorliegende Stellungnahme ist die stark gekürzte Fassung einer ausführlichen Stellungnahme, die für den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie den Finanzausschuss erarbeitet wurde.

2 Zusammenfassung der Ergebnisse der eigenen Schätzung

Die **Bruttoeinnahmen** aus der Infrastrukturabgabe werden für das Jahr **2019** auf **3,3 Mrd.** Euro prognostiziert, wovon 3,0 Mrd. auf deutsche und 276 Mio. auf ausländische Pkw entfallen. Die Entlastung bei der Kfz-Steuer für deutsche Fahrzeuge fällt insgesamt höher aus als diese Einnahmen, weil für die Euro-6-Pkw ein zusätzlicher Entlastungsbetrag vorgesehen ist. Deshalb entstehen bei allen deutschen Fahrzeugen Mindereinnahmen, und zwar in Höhe von 137 Mio. Saldiert mit dem o.a. Gebührenaufkommen von ausländischen Pkw errechnet sich für die gesamten **Nettoeinnahmen** nur ein vergleichsweise geringer Betrag von **139 Mio.** (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Gegenüberstellung der Brutto- und Nettoeinnahmen sowie der Kosten

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Durchschnitt 2019-23 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| Bruttoeinnahmen deutsche Pkw | 3036 | 2973 | 2925 | 2894 | 2878 | 2941 |
| Bruttoeinnahmen ausländische Pkw | 276 | 275 | 274 | 275 | 278 | 276 |
| Bruttoeinnahmen insgesamt | 3312 | 3247 | 3200 | 3169 | 3156 | 3217 |
| Nettoeinnahmen deutsche Pkw (= Entlastung dt. Pkw bei Kfz-Steuer) | -137 | -175 | -170 | -200 | -230 | -182 |
| Nettoeinnahmen insgesamt | 139 | 100 | 105 | 76 | 49 | 94 |
| Laufende Betriebskosten ¹⁾ | 211 | 214 | 217 | 220 | 223 | 217 |
| Unterdeckung des laufenden Betriebs | -71 | -114 | -112 | -144 | -175 | -123 |
| Einmalige Einführungskosten ²⁾ | | | | | | |
| - bei Umlegung auf 5 Jahre | 76 | 76 | 76 | 76 | 76 | 76 |
| - bei Umlegung auf 10 Jahre | 38 | 38 | 38 | 38 | 38 | 38 |
| Unterdeckung insgesamt (einschl. Einführungskosten) | | | | | | |
| - bei Umlegung auf 5 Jahre | -147 | -190 | -188 | -220 | -251 | -199 |
| - bei Umlegung auf 10 Jahre | -109 | -152 | -150 | -182 | -213 | -161 |

Bereits diese Nettoeinnahmen sind niedriger als die laufenden Betriebskosten, die vom BMVI auf 211 Mio. geschätzt wurden. Somit weist bereits der **laufende Betrieb** ein **Defizit** in Höhe von **71 Mio.** Euro auf. Werden zudem die einmaligen Einführungskosten, die in der BMVI-Prognose 2015 auf 380 Mio. Euro quantifiziert wurden, auf einen Zeitraum von fünf bzw. 10 Jahren umgelegt, dann erhöht sich diese Unterdeckung auf **147 bzw. 109 Mio.** Euro.

Bis zum Jahr **2023** ist mit einer weiteren **Verschlechterung** zu rechnen. Denn der Entlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer wird mit dem kräftig steigenden Anteil der Euro-6-Pkw ebenfalls deutlich zunehmen, nämlich auf 230 Mio. Euro. Dagegen bleiben die Bruttoeinnahmen von ausländischen Pkw nahezu konstant. Bei ihnen wird der steigernde Effekt aus dem überdurchschnittlichen Wachstum des Verkehrs der ausländischen Pkw durch den leichten Rückgang des Durchschnittspreises für die Vignetten, der aus der, auch hier stattfindenden, Verschiebung zu günstigeren Emissionsklassen resultiert, weitestgehend ausgeglichen. Somit steigt die Unterdeckung aus dem **laufenden Betrieb** bis 2023 auf **175 Mio.** Euro, ist also um rund gut 100 Mio. höher als im Jahr 2019. Diese Differenz gilt auch für die gesamte Unterdeckung einschließlich der Einmalkosten. Im **Durchschnitt** der betrachteten fünf Jahre beträgt sie somit je nach Definition **123 bis 199 Mio.** Euro (vgl. Tabelle 1).

3 Analyse der Abweichungen zur BMVI-Prognose

Im Folgenden werden die wichtigsten **Gründe** für die erhebliche **Abweichung** zwischen den vorgenannten Ergebnissen und denen der BMVI-Prognose dargestellt. In Letzterer findet sich zwar kein Gesamtwert für die Nettoeinnahmen, jedoch kann er aus den Ausführungen berechnet werden:

$$\begin{aligned} & 834 \text{ Mio. Euro Einnahmen von ausländischen Pkw} \\ & \text{abzgl. } 211 \text{ Mio. Euro Systemkosten} \\ & \text{abzgl. } 100 \text{ Mio. Euro zusätzliche Steuerentlastung} \\ & = \mathbf{524 \text{ Mio. Euro Nettoeinnahmen}} \end{aligned}$$

Dieser Wert bezieht sich auf das Jahr 2019 und liegt somit um nahezu **600 Mio. Euro** (spitz: 595 Mio.) über dem vergleichbaren Wert der eigenen Schätzung (-71 Mio.).

1) Einnahmen von ausländischen Pkw

Der größte Teil dieser Abweichung entsteht bei der Abschätzung der Einnahmen von ausländischen Pkw. Die wichtigsten Parameter der BMVI-Prognose und der eigenen Schätzung sind in Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Die Zahl der **Ein- und Durchfahrten** (EuD) der aus-

ländischen Pkw auf Autobahnen, die den Ausgangspunkt für alle weiteren Berechnungen und Schätzungen bildet, liegt mit 155 Mio. um **7 % über** der eigenen Schätzung. Dieses Ausmaß trägt also nur in einem unwesentlichen Ausmaß zur gesamten Abweichung bei. Diese Einfahrten werden nicht von genauso vielen **verschiedenen** Fahrzeugen durchgeführt. An einem Beispiel: 1000 Einfahrten können sich im Extremfall auf 1000 verschiedene Fahrzeuge, etwa im Urlaubsverkehr, oder auf nur vier verschiedene Fahrzeuge, nämlich von täglich fahrenden Auslandspendlern im Berufsverkehr, verteilen. Die allermeisten Pkw fahren **mehrfach** nach Deutschland ein. Zur Ableitung der Zahl der von der Vignetteneinführung betroffenen ausländischen Pkw musste also dieser Faktor, d.h. die durchschnittliche Zahl der **EuD pro Pkw**, bestimmt werden.

Tabelle 2: Zusammenfassender Vergleich der wichtigsten Parameter der BMVI-Prognose und der eigenen Abschätzung der Einnahmen von ausländischen Pkw (2019)

| | BMVI-Prognose | Eigene Schätzung | Abweichung (%) |
|--|----------------------|-------------------------|-----------------------|
| EuD ausl. Pkw auf BAB (Mio.) | 155 | 145 | 7 |
| Ein-/Durchfahrten pro Pkw | 8,1 | 18,6 | -57 |
| Anzahl betroffene Pkw (Mio.) | 19,2 | 7,8 | 146 |
| Anzahl Käufe pro Pkw | 1,5 | 1,3 | 16 |
| Anzahl Vignetten (Mio.) | 29,6 | 10,4 | 184 |
| Preis pro Vignette (Euro) | 29,6 | 26,5 | 12 |
| Gebührenaufkommen (Mio. Euro, ohne Abschlag) | 878 | 276 | 218 |
| Gebührenaufkommen (Mio. Euro, mit Abschlag) | 834 | 276 | 202 |

Für diese Schlüsselgröße wurde in der BMVI-Prognose ein Wert in Höhe von 8 angenommen, was lediglich 43 % des eigenen Werts in Höhe von 18,6 bedeutet. Daraus folgt, dass die **Zahl der betroffenen Pkw** mit 19 Mio. die der eigenen Schätzung (7,8 Mio.) um **146 %** übertrifft. Diese **drastische Abweichung** ist **entscheidend** für den Unterschied der Ergebnisse für das Gebührenaufkommen. Insbesondere bei den dominierenden Privatfahrten finden die allermeisten Fahrten im Nah-, d.h. im "kleinen Grenzverkehr" statt, so dass pro Pkw nicht wenige Fahrten pro Jahr, sondern eine wesentlich höhere Zahl durchgeführt werden. Die Werte der BMVI-Prognose müssen deshalb als **wenig realistisch** eingestuft werden.

Die **gesamten Gebühreneinnahmen** laut BMVI (878 bzw. 834 Mio.) liegen um 218 % bzw. 202 % über der eigenen Schätzung (276 Mio.). In absoluten Zahlen beläuft sich die Abweichung auf **602 bzw. 558 Mio.** Euro. Die BMVI-Annahmen für die Parameter, die für dieses Ergebnis maßgeblich sind, sind als weniger realistisch zu betrachten, so dass die Größenordnung der eigenen Schätzung nach wie vor als **deutlich plausibler** eingestuft wird.

2) Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer

Grundsätzlich ist die Infrastrukturabgabe für die deutschen Pkw aufkommens- bzw. belastungsneutral ausgestaltet. Dies wird erreicht, indem der **Kfz-Steuerbetrag** im Ausmaß des Preises für die Jahresvignette **abgesenkt** wird. Gemäß der aktuellen Ausgestaltung werden die **Euro-6-Pkw zusätzlich** entlastet. Diese Entlastung ist den Bruttoeinnahmen als **Mindereinnahmen** gegenzurechnen. In seinem Gesetzentwurf zur Änderung der Kfz-Steuer hat das **BMF** diese Mindereinnahmen für das Jahr 2019 auf **100 Mio.** Euro geschätzt, die anschließend bis zum Jahr 2023 auf **125 Mio.** Euro steigen (vgl. Tab. 3). Dem lag ein Entlastungsbetrag in Höhe von **0,45 Euro** pro 100 ccm zu Grunde, der ab 2021 auf **0,32 Euro** reduziert wird. Werden die Bestandszahlen für die Euro-6-Fahrzeuge aus der **eigenen Schätzung** herangezogen, dann errechnen sich Mindereinnahmen in Höhe von 95 Mio. (2019) bis 141 Mio. Euro (2023). Dies liegt vor allem in den ersten Jahren sehr nahe an den Schätzwerten des BMF (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer für Euro-6-Pkw (Mio. Euro)

| | BMF | Eigene Schätzung | |
|------|----------------------------------|----------------------------------|-----|
| | Mit 0,45 / 0,32 Euro pro 100 ccm | Mit 0,65 / 0,52 Euro pro 100 ccm | |
| 2019 | 100 | 95 | 137 |
| 2020 | 120 | 121 | 175 |
| 2021 | 100 | 104 | 170 |
| 2022 | 110 | 123 | 200 |
| 2023 | 125 | 141 | 230 |

In dessen Schätzung wurde allerdings nur diejenige Entlastung berücksichtigt, die im **aktuellen** Änderungsgesetz vorgesehen ist. Bereits im Jahr **2015** wurde festgelegt, dass für Euro-6-Fahrzeuge der Gebührensatz 1,80 Euro, die Steuerentlastung jedoch 2 Euro beträgt. Somit wurde bereits damals ein Entlastungsbetrag in Höhe von **0,20 Euro** pro 100 ccm definiert. Zusammen mit der jetzt beschlossenen zusätzlichen Entlastung errechnen sich also (Gesamt-) Beträge in Höhe von **0,65 Euro** für 2019 und 2020 bzw. von **0,52 Euro** ab 2021. Aus diesen Entlastungsbeträgen und dem besteuerten Hubraum errechnen sich Mindereinnahmen, die von **137 Mio.** Euro (2019) auf **230 Mio.** Euro (2023) steigen (vgl. Tab. 3).

Dass das **BMF** in seinem Gesetzentwurf nur den Effekt der nun beschlossenen Änderung (gegenüber dem ursprünglichen Gesetz) berechnet, ist **legitim**. Dass aber das **BMVI** nur mit dem BMF-Schätzwert arbeitet und die 2015 beschlossene Entlastung ignoriert, ist **fehlerhaft**.

3) Berücksichtigung der einmaligen Einführungskosten

Bei Maßnahmen wie der Infrastrukturabgabe fallen grundsätzlich einmalige Einführungskosten in erheblicher Höhe an. In der BMVI-Prognose aus dem Jahr 2015 wurden sie auf **380 Mio.** Euro geschätzt, in der aktuellen Prognose aber – aus nicht genannten Gründen – nicht mehr quantifiziert. Hier findet sich lediglich der Satz "Die Ingangsetzungskosten des Infrastrukturabgabe- und Kontrollsystems werden bei den jeweiligen Betreibern anfallen und sind in den Kosten pro Jahr bereits enthalten." Diese Argumentation ist **nicht nachvollziehbar**. Bei einer Umlegung dieses Betrags auf einen Zeitraum von fünf bzw. zehn Jahren entstehen jährliche Kosten in Höhe von **76 bzw. 38 Mio.** Euro.

4 Sensitivitätsrechnungen und Schlussfolgerungen

Wenn einige Parameter der BMVI-Prognose, auf die in der Langfassung dieser Stellungnahme ausführlich eingegangen wird, modifiziert werden, dann vermindern sich die Gesamteinnahmen auf zunächst **438 Mio.** Euro und bei weiteren Anpassungen auf **325 Mio.** Euro. Dies ist von den 276 Mio. aus der eigenen Schätzung nicht mehr allzu weit entfernt. Bei einer vice versa vorgenommenen Modifikation der **eigenen Schätzung** errechnen sich knapp **400 Mio.** Euro. Dies kann als **Obergrenze** einer realistischen Schätzung betrachtet werden.

Prof. Eisenkopf, Verkehrswissenschaftler an der Zeppelin-Universität in Friedrichshafen, hielt in seiner Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom März 2015 einen Betrag in Höhe von **350 Mio.** für realistisch. Die vom BMVI sowohl in seinen Einnahmenprognosen als auch an anderer Stelle wiederholt geäußerte Behauptung, seine Prognosen seien "**konservativ gerechnet**", muss als **falsch** eingestuft werden.

Ein Betrag in Höhe von **gut 300 bis 350 Mio. Euro** (letzterer nach Eisenkopf) liegt um bis zu 75 Mio. Euro über der Schätzung des Autors dieser Stellungnahme. Nichtsdestotrotz gilt auch für diesen höheren Betrag, dass nach Abzug der Systemkosten in Höhe von 211 Mio. (laut BMVI) und der Kfz-Steuerentlastung in Höhe von 137 Mio. (2019) **keine Nettoeinnahme** mehr entsteht. Wählt man für die Steuerentlastung den sinnvolleren Zeitbezug, nämlich den Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2023 (182 Mio. Euro), dann errechnet sich bereits eine **Unterdeckung** in Höhe von rund **50 Mio.** Euro. Bei Berücksichtigung der einmaligen Einführungskosten erhöht sich diese Unterdeckung – in Abhängigkeit vom Umlegungszeitraum – auf knapp bzw. gut **100 Mio.** Euro. Der Aussage von Eisenkopf in seiner o.a. Stellungnahme, dass "**die ökonomische Rationalität dieses Vorhabens mit erheblichen Fragezeichen zu versehen (ist)**", ist somit nichts hinzuzufügen.