



## Wortprotokoll der 104. Sitzung

### **Finanzausschuss**

Berlin, den 20. März 2017, 13:00 Uhr  
Berlin, Paul-Löbe-Haus  
E 400

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

## Öffentliche Anhörung

### **Tagesordnungspunkt**

**Seite 13**

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes**

**BT-Drucksache 18/11235**

**Federführend:**  
Finanzausschuss

**Mitberatend:**  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und  
Reaktorsicherheit  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

**Gutachtlich:**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



---

## Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“  
- BT-Drucksache 18/11235 -

Montag, 20. März 2017 (13.00 bis 14.00 Uhr)

---

**Auto Club Europa (ACE) e. V.**

Knobloch, Matthias

**BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft**

Dewes, Dieter

**Bolik, Henryk**

Ingenieurgruppe IVV GmbH

**Prof. Dr. Eisenkopf, Alexander**

Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS)**

Klusmann, Björn

**Prof. Dr. Hechtner, Frank**

Freie Universität Berlin



**Prof. Dr. Hillgruber, Christian**  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

**Prof. Dr. Kainer, Friedemann**  
Universität Mannheim

**Ratzenberger, Ralf**







**SPD**

**Ordentliche Mitglieder**

- Arndt-Brauer, Ingrid
- Binding (Heidelberg), Lothar
- Daldrup, Bernhard
- Hakverdi, Metin
- Junge, Frank
- Kiziltepe, Cansel
- Petry, Christian
- Ryglewski, Sarah
- Schwarz, Andreas
- Zimmermann Dr., Jens
- Zöllner, Manfred

**Stellvertretende Mitglieder**

- Hartmann, Sebastian
- Jantz-Herrmann, Christina
- Krüger Dr., Hans-Ulrich
- Lauterbach Dr., Karl
- Mindrup, Klaus
- Poß, Joachim

**Unterschrift**

Ingrid Arndt-Brauer  
L. Binding

Kaus/Kusch

Alber/In

**Unterschrift**



**SPD**

**Stellvertretende Mitglieder**

Post, Florian

Sawade, Annette

Schneider (Erfurt), Carsten

Vöpel, Dirk

Ziegler, Dagmar

**Unterschrift**

---

---

---

---

---

**DIE LINKE.**

**Ordentliche Mitglieder**

Claus, Roland

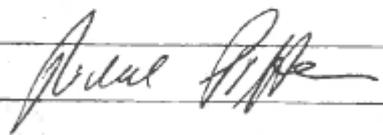
Karawanskij, Susanna

Pitterle, Richard

Troost Dr., Axel

**Unterschrift**

---



---

**Stellvertretende Mitglieder**

Lay, Caren

Schlecht, Michael

Wagenknecht Dr., Sahra

**Unterschrift**

---

---

---



**DIE LINKE.**

**Stellvertretende Mitglieder**

Zdebel, Hubertus

**Unterschrift**

---

**BÜ90/GR**

**Ordentliche Mitglieder**

Gambke Dr., Thomas

Haßelmann, Britta

Paus, Lisa

Schick Dr., Gerhard

**Unterschrift**

---

*Paus*

---

---

**Stellvertretende Mitglieder**

Andreae, Kerstin

Dröge, Katharina

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian

**Unterschrift**

---

---

---

---



---

**Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse**

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“  
- BT-Drucksache 18/11235 -

Montag, 20. März 2017 (13.00 bis 14.00 Uhr)

---

**Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur**

.....  
.....  
.....  
.....

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit**

.....  
.....  
.....  
.....

**Haushaltsausschuss**

.....  
.....  
.....  
.....





## Bundesrat

<b>Land</b>	<b>Name (bitte in Druckschrift)</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Amts-be- zeich- nung</b>
Baden-Württemberg	_____	_____	_____
Bayern	_____	_____	_____
Berlin	_____	_____	_____
Brandenburg	_____	_____	_____
Bremen	_____	_____	_____
Hamburg	_____	_____	_____
Hessen	_____	_____	_____
Mecklenburg-Vorpommern	_____	_____	_____
Niedersachsen	_____	_____	_____
Nordrhein-Westfalen	_____	_____	_____
Rheinland-Pfalz	_____	_____	_____
Saarland	_____	_____	_____
Sachsen	_____	_____	_____
Sachsen-Anhalt	_____	_____	_____
Schleswig-Holstein	_____	_____	_____
Thüringen	_____	_____	_____



---

**Sitzung des Finanzausschusses (7. Ausschuss)**

Montag, 20. März 2017, 13:00 Uhr

---

	<b>Fraktionsvorsitz</b>	<b>Vertreter</b>
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

<b>Name</b> (Bitte in Druckschrift)	<b>Fraktion</b>	<b>Unterschrift</b>
Sauer, Christop	DIE LINKE	
Treiber, Heide	SPD	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____



Beginn der Sitzung: 13.08 Uhr

### Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes

**BT-Drucksache 18/11235**

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Guten Tag. Ich begrüße alle herzlich zur 104. Sitzung des Finanzausschusses.

Ich begrüße vor allem die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand für die Beratung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“ auf Bundestags-Drucksache 18/11235 zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen darf ich die Abteilungsleiterin Zoll, Umsatzsteuer und Verbrauchssteuern, Frau Ministerialdirektorin Colette Hercher, sowie weitere Fachbeamte des BMF begrüßen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Soweit anwesend begrüße ich die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien.

Nicht zuletzt begrüße ich die Gäste auf der Tribüne und hoffe, dass wir alle eine interessante Anhörung erleben werden.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll den Bedenken der EU-Kommission hinsichtlich der Steuerentlastungsbeträge bei der Kraftfahrzeugsteuer zur Vermeidung der finanziellen Doppelbelastung bei Einführung der Infrastrukturabgabe Rechnung getragen werden. Im Kraftfahrzeugsteuergesetz werden dazu die Steuerentlastungsbeträge für Personenkraftwagen der Euro-6-Emissionsklasse mit besonders geminderten Schadstoffemissionen erhöht, was die ökologische Anreizwirkung verstärkt.

Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von einer Stunde vorgesehen, also bis ca. 14.00 Uhr. Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb alle ganz herzlich um kurze Fragen und knappe Antworten bitten.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, um Störungen zu vermeiden.



Wir beginnen jetzt mit der Anhörung. Der erste Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist Herr Dr. Murmann.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mit dem Thema „Erfüllungsaufwand“ beginnen und Herrn Dewes befragen.

Wir haben jetzt eine Änderung gegenüber unserer letzten gemeinsamen Anhörung. Bitte erläutern Sie noch einmal, ob sich durch diese Änderungen der Aufwand erhöht hat. Hat sich gegenüber der Situation, die wir beim letzten Mal besprochen haben, aus Ihrer Sicht Wesentliches geändert?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dewes, bitte.

Sv **Dieter Dewes** (BDZ – Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft): Vielen Dank, Herr Dr. Murmann. Im Vergleich zu unserer damaligen Sitzung hat sich in der Tat etwas verändert. Damals habe ich noch schmunzelnd gesagt, dass es den Zoll eigentlich nicht treffe, sondern das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und das Bundesamt für Güterverkehr (BAG). Für den Zoll gab es kaum spürbaren Erfüllungsaufwand. Das hat sich nun stark geändert.

Es beginnt damit, dass man mit dieser Neufestsetzung die Bescheide versenden muss. Es sind zum einen die 16 Millionen Bescheide aufgrund der Neufestsetzung, aber infolgedessen sind es insgesamt ca. 43,5 Millionen Bescheide, die versandt werden müssen. Das bedeutet einen sehr hohen Aufwand.

Das zweite ist, dass man in dem Bereich natürlich auch sehr viele Rechtsbehelfe und unglaublich viele Nachfragen hat. Wenn es um das Auto geht, kommen einfach unglaublich viele Nachfragen und Anfragen. Es sind nicht eintausend, sondern zehnbis zwanzigtausend Anfragen, die pro Tag bei einer Behörde landen, wenn etwas umgestellt wird.

Damals sagte man, das KBA wird Vollstreckungsbehörde, das KBA wird künftig die Vollstreckung

vollziehen, sowohl im Innen- als auch im Außendienst. Davon hat man wieder abgesehen und sagt heute, den Außendienst könne der Zoll übernehmen. Dann legt man Zahlen zugrunde, die in der Vergangenheit falsch waren und die bis heute nicht besser wurden. Die zugrunde gelegten Parameter sind einfach zu knapp bemessen.

Ich möchte das am Beispiel der Kraftfahrzeugsteuer verdeutlichen. Damals hieß es, die Länder hätten das mit soundso vielen Arbeitskräften bewältigt und immer nach den gleichen Parametern bemessen. Es hat sich herausgestellt, dass man eine deutlich höhere Anzahl an Beschäftigten benötigt, um überhaupt einigermaßen über die Runden zu kommen. Den gleichen Fehler macht man jetzt wieder durch Zugrundelegung der gleichen Bemessungsgrundlage. Das heißt, dieser Ansatz, allein bei der Vollstreckung, ist immens.

Die zweite Frage ist, warum übernimmt eine Behörde den Innendienst, die andere den Außendienst? Wie sieht es mit der IT aus? Haben wir eigentlich überall Zugriff auf die Daten? Wir schaffen damit eine unnötige Bürokratie. Es entstehen unwahrscheinlich viele Schnittstellen. Das halte ich eindeutig für einen Fehler. Man sollte die Aufgaben in einer Hand bündeln und dann auch für eine angemessene Ausstattung sorgen.

Nehmen wir noch einmal die Zahlen bei der Kraftfahrzeugsteuer. 1 771 Mitarbeiter hatten Sie uns damals zugestanden. Dann hat man evaluiert und stellte fest, dass man doch knapp 800 mehr benötigt, um die Aufgaben zu 100 Prozent zu erledigen – und das nicht nur, um die Steuereinnahmen zu generieren, sondern hauptsächlich dafür, den Bürger zufriedenzustellen. Die Bearbeitung aller Anfragen dauert lange – nicht, weil wir zu langsam arbeiten, sondern weil wir einfach mit zu wenig Personal ausgestattet sind. Dieser Fehler wird hier eindeutig wiederholt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Binding.



Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Hechtner und an Herrn Knobloch vom ACE. Wie beurteilen Sie das Gesetz hinsichtlich seiner ökologischen Anreizwirkung? Ist die Erhöhung der Steuerentlastungsbeträge für Fahrzeuge der Euro-6-Norm der geeignete Weg? Dies vielleicht auch mit Blick darauf, dass wir mit 100 Millionen Euro beginnen und aufsteigend mit bis zu 200 Millionen Euro zu rechnen haben.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hechtner, bitte.

Sv **Prof. Dr. Frank Hechtner** (Freie Universität Berlin): Vielen Dank für die Frage. In das Gesetz wurden Entlastungsbeträge hineingeschrieben. Jetzt fällt es dem Ökonomen erst einmal schwer, festzustellen, dass auf der einen Seite eine Steuer erhoben, auf der anderen Seite ein Entlastungsbetrag gezahlt wird. Das führt zunächst einmal zu zusätzlicher Bürokratie. Dem Gesetzentwurf ist zu entnehmen, dass diese Regelung aufgrund der Klage auf europäischer Ebene aufgenommen wurde.

Es ist festzustellen, dass die Entlastungsbeträge für die Euro-6-Klasse nun über der Infrastrukturabgabe liegen. Da kann ich zumindest einen marginalen ökonomischen Anreiz erkennen. Durch die erhöhten Entlastungsbeträge ist es möglich, dass die Kfz-Steuer-Belastung des Einzelnen leicht gemindert wird.

Es muss betont werden, dass dieser Entlastungsbetrag nur nach dem Hubraum berechnet wird, nicht nach anderen, beispielsweise ökologischen Komponenten. Vor einiger Zeit haben wir auch diskutiert, ob es eine Steuerbefreiung für Plug-In-Hybride geben sollte. Dazu konnte keine Einigung erzielt werden. Das wäre vielleicht auch eine ökologische Komponente gewesen.

Es ist aber wirklich gravierend, dass in § 18 Abs. 14 KraftStG ein erhöhter Entlastungsbetrag für den Zeitraum von zwei Jahren vorgesehen ist, der dann leicht abgesenkt wird. Wenn ich dann in das Finanztableau hineinschaue, stelle ich fest, dass

durch diese Absenkung des Entlastungsbetrages letztendlich ein Effekt von 20 Millionen Euro prognostiziert wird. Wenn ich eine Seite weiter schaue, wird angeführt, dass man dafür neues Personal benötigt, dass man Bescheide neu erstellen muss, dass Rechtsbehelfsverfahren kommen, dass die Bürger Fragen haben und sie das vielleicht auch noch als zusätzliche Steuerbelastung empfinden. Hierfür wird mit einem Mehraufwand von 26 Millionen Euro gerechnet. Ich wiederhole: für 20 Millionen Euro Einnahmen rechnen Sie einmalig mit zusätzlichen Bürokratiekosten in Höhe von 26 Millionen Euro. Es ist definitiv keine effiziente Hebung einer Steuer, wenn 100 Prozent der Einnahmen für Bürokratieentlastung verwendet werden. Ich habe also einige Bedenken, ob dieses Verfahren so effizient ausgestaltet ist. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Danke. Herr Knobloch, bitte.

Sv **Matthias Knobloch** (Auto Club Europa e. V. (ACE)): Um sich der Frage zu nähern, muss man erst einmal diskutieren, was man eigentlich erreichen möchte. Man möchte mit der Maut eine zufriedenstellende und konstante Instandhaltung des deutschen Straßennetzes erreichen. Ein zweites Ziel ist ein ökologischer Umbau der Fahrzeugflotte.

Dabei gibt es aber ein Problem: Je ökologischer die Flotte wird, desto geringer werden die Maut-Einnahmen. Das heißt, das Ziel der Sicherung des Straßennetzes wird leider dadurch geschädigt, mit dem Ergebnis, dass man anschließend die Maut anheben müsste, um das wieder auszugleichen. Ich habe das Gefühl, das sind zwei widerstrebende Ziele.

Man muss sich also fragen, ob die ökologische Lenkungswirkung etwas bringt. Meiner Meinung nach passt sie dort nicht hinein. Sie wird auch konterkariert, da es eine Flatrate-Maut ist. Das ist nicht das, was die EU möchte. Die EU möchte eine streckenbezogene Abgabe. Der Gesetzentwurf sieht aber eine Zeitabgabe vor. Das schafft einen Anreiz, viel Auto zu fahren. Das heißt, es gibt vielleicht eine minimale Anreizwirkung durch ökologischere Fahrzeuge, aber die Gesamtrichtung weg von einer streckenbezogenen Abgabe ist generell eigentlich



falsch, wenn es darum geht, den Gesamtkomplex des ökologischen Verkehrs zu fördern.

Die Maut sollte mit ihrer Lenkungswirkung nicht hinter die Mineralölsteuer zurückfallen, aber das tut sie ohnehin schon.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Der nächste Fragesteller ist Herr Dr. Murmann.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Hillgruber und an Herrn Prof. Dr. Kainer. Es gibt jetzt einen neuen Gesetzentwurf, in dem die Kritikpunkte der Kommission gegen die ursprüngliche Infrastrukturabgabe und die Entlastung bei der Kfz-Steuer angegangen wurden. Es gibt trotzdem weiterhin Kritik. Bitte stellen Sie kurz dar, was Sie vor diesem Hintergrund von dieser Änderung halten. Halten Sie diesen neuen Entwurf des Regelwerks für mit dem Unionsrecht vereinbar?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hillgruber, bitte.

Sv **Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Sie erinnern sich sicher, dass die Frage der Europarechtskonformität schon eines der großen Themen bei der Einführung der Infrastrukturabgabe, also beim Erlass des Infrastrukturabgabengesetzes, war.

Jetzt geht es um zwei eher marginale Änderungen, nämlich einmal um die Spreizung und neue Staffelung der Preise für die Kurzzeitvignetten und zum zweiten um einen erhöhten Steuerentlastungsbeitrag für die schadstoffärmsten Pkw der Schadstoffklasse Euro-6. Aus meiner Sicht verändert das die Bewertung nicht. Das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung bzw. die beiden Gesetze in ihrer Kombination waren auch vorher schon europä-

rechtskonform. Das habe ich auch in der Anhörung im Jahr 2015 ausgeführt. Gleichwohl ist natürlich die Einigung mit der Kommission zu begrüßen. Die neue Staffelung der Kurzzeitvignettenpreise ist von Rechts wegen völlig in Ordnung, das kann man so machen.

Selbstverständlich kann man auch versuchen, eine ökologische Anreizwirkung durch eine weitere Erhöhung der Steuerentlastungsbeträge bei bestimmten Pkw, also insgesamt eine stärkere Absenkung der Kfz-Steuer, zu schaffen, auch wenn es dabei das eben schon erklärte Dilemma gibt.

Nach wie vor werden Einwände von verschiedenen Seiten artikuliert, beispielsweise von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages in einer neuen Ausarbeitung oder auch in einer Stellungnahme des Europaparlaments vom 15. März 2017. Deshalb möchte ich noch einmal kurz zusammenfassen, warum ich in diesem Gesetzentwurf keine Diskriminierung zum Nachteil ausländischer Nutzer der deutschen Bundesautobahnen sehe.

Wir haben zunächst einmal den Tatbestand, dass alle Nutzer die Infrastrukturabgabe zu zahlen haben, ganz gleich, ob sie Halter eines in Deutschland oder im EU-Ausland zugelassenen Pkw sind. Eine Entlastung gibt es dann bei der Kfz-Steuer. Das ist bei vielen der Kritikpunkt. Aber genau diese Entlastung bei der Kfz-Steuer sieht das europäische Sekundärrecht in der Eurovignettenrichtlinie vor. Ich verweise auf Artikel 7 k dieser Richtlinie. Dort ist bei Einführung einer Infrastrukturabgabe die Rede von einem angemessenen Ausgleich. Wie man durch Lektüre der Materialien zur Kenntnis nehmen kann, ist es eindeutig, dass dabei vor allem und in erster Linie an die Kfz-Steuer gedacht wurde.

Das europäische Sekundärrecht geht hier selbst von einer Art „von System kommunizierender Röhren“ aus. Das heißt, wenn Straßenbenutzungsgebühren eingeführt oder erhöht werden, liegt es nahe, einen Ausgleich bei der Kfz-Steuer zu schaffen. Das hat der europäische Gesetzgeber beschlossen, natürlich in Kenntnis des Umstands, dass von einer solchen Kfz-Steuer-Absenkung durch Einführung eines



Steuerentlastungsbetrags ausländische Halter von Pkw nicht profitieren. Das ist aber zu Recht als unbedenklich angesehen worden, weil diese deutsche Kfz-Steuer die Halter ausländischer Pkw überhaupt nicht tangiert.

Wir haben in Europa eine Regelung, dass wir trotz fehlender Harmonisierung Doppelbesteuerung vermeiden wollen. Das heißt, jeder zahlt einmal Kfz-Steuer, und zwar in dem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in dem er seinen regelmäßigen Aufenthalt hat und in dem deshalb sein Pkw zugelassen ist. Das bedeutet im Ergebnis, dass ausländische Pkw-Halter von der Kfz-Steuer in Deutschland nicht tangiert werden. Wenn diese Steuer abgesenkt wird, profitieren sie davon nicht, wenn sie erhöht wird, belastet es sie nicht. Das ist nicht ihr Thema.

Das heißt, man muss immer die Gesamtbelastung betrachten. Die Gesamtbelastung in Sachen „Infrastrukturfinanzierung“ besteht für jeden Einzelnen in der Straßenbenutzungsgebühr, die er in Deutschland, Frankreich, Österreich usw. bezahlen muss und der einmaligen Belastung mit einer Kfz-Steuer, die in der Regel bei den EU-Ausländern nicht die deutsche Kfz-Steuer ist. Deshalb liegt hier nach meiner festen Überzeugung keine Diskriminierung vor. Ich deute die Einigung, die jetzt mit der Kommission erzielt wurde, auch in dem Sinne, dass sich diese Rechtsauffassung auch mittlerweile bei der Kommission durchgesetzt hat. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Kainer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Friedemann Kainer** (Universität Mannheim): Ich stimme mit den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Hillgruber überein. Ich möchte das aber noch einmal von einer anderen Seite erklären.

Eine Diskriminierung bedeutet europarechtlich eine Schlechterbehandlung von Ausländern gegenüber Inländern. Diese kann unmittelbar oder mittelbar erfolgen. Bislang war es so, dass das öffentliche Gut „Straße“ von den Haltern in Deutschland zugelassener Fahrzeuge bezahlt wurde, die Ausländer haben nichts bezahlt. Da lag also eine Art von

Inländer-Diskriminierung vor, Inländer wurden schlechter behandelt.

Meines Erachtens führt das Maßnahmenpaket aus Infrastrukturabgabengesetz und dem Steueränderungsgesetz jetzt dazu, dass diese Inländer-Diskriminierung abgebaut wird und ausländische Kfz angemessen an der Finanzierung der deutschen Infrastruktur beteiligt werden. Es findet also keine Diskriminierung, sondern die Herstellung einer Gleichheit statt.

Man kann das von zwei unterschiedlichen Gesichtspunkten aus erklären.

Zum einen: Im Vergleich mit Staaten, die bislang ein solches System von niedrigen Kfz-Steuern und Infrastrukturabgaben haben, wie beispielsweise Slowenien oder Österreich, käme man auch nicht auf die Idee, zu sagen, dass dies eine Diskriminierung sei. Warum also sollte Deutschland daran gehindert sein, ein ebensolches System einzuführen? Zum anderen entspricht es dem in der Richtlinie für Lkw bereits vorgesehenen und für zulässig erklärten System, wie Herr Prof. Dr. Hillgruber bereits erwähnte.

Ein anderer Gesichtspunkt ist das verkehrsrechtliche Diskriminierungsverbot, wie in Artikel 92 AEUV aufgeführt. Dieses verkehrsrechtliche Diskriminierungsverbot erfasst auch den gewerblichen Verkehr. Der gewerbliche Verkehr ist auch durch das Infrastrukturabgabengesetz erfasst. Dort kommt es nicht auf das Ergebnis an, wie ich eben erklärt habe, sondern darauf, ob die Veränderung bestehende Wettbewerbsvorteile ausländischer Verkehrsunternehmen beseitigt. Das wäre hier der Fall, denn bisher zahlten ausländische gewerbliche Verkehrsunternehmer nichts. Jetzt müssen sie bezahlen. Ihre Wettbewerbssituation, die bisher besser war, wird etwas verschlechtert.

Man kann sich darüber streiten, ob der Artikel 92 AEUV hier eingreift. Er greift jedenfalls dann nicht ein, wenn es eine europarechtliche Regelung gibt, die das legitimiert.



Dazu gibt es die Wegekostenrichtlinie, die bislang nur für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen gilt. Es ist eine offene Rechtsfrage, ob diese auch für Pkw Anwendung finden könnte. Im Moment kann man das noch nicht sagen.

Vorsichtig gesehen kann man sagen, es sprechen einige Gründe dafür, aber wie der Jurist sagen würde: Man kann es auch anders sehen. Dankeschön.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE ist Herr Pitterle.

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Dankeschön. Ich habe sowohl eine Frage an Herrn Ratzenberger als auch an Herrn Prof. Dr. Eisenkopf von der Universität Friedrichshafen. Der vorliegende Gesetzesentwurf steht und fällt unseres Erachtens mit der Frage, ob die künftige Infrastrukturabgabe unter dem Strich zu Mehreinnahmen führt. Das Bundesministerium der Finanzen bezieht sich diesbezüglich auf eine Prognose des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur. Diese ergebe insgesamt Mehreinnahmen, was zudem durch den Gutachter Prof. Schulz bestätigt sei. Demgegenüber kommt Herr Ratzenberger in seiner Schätzung zu diametral abweichenden Ergebnissen. Worin sehen Sie die Ursachen für die abweichenden Ergebnisse im Vergleich zur Prognose des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Ratzenberger, bitte.

Sv **Ralf Ratzenberger**: Vielen Dank. Man kann die Abweichungen auf drei Komponenten zurückführen.

Die wichtigste Komponente betrifft die Einnahmen aus den ausländischen Pkw. Die meisten von Ihnen wissen, dass in der BMVI-Prognose 830 Millionen Pkw angesetzt wurden, in meiner Prognose knappe 300 Millionen, die genaue Zahl war 276 Millionen.

Die Abweichungen bei dieser Einnahmen-Kategorie sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass bei

der BMVI-Prognose einige Parameter - darunter Anteile mancher Fahrzwecke an der Gesamtzahl der einfahrenden Pkw und die Häufigkeit, mit der ein Fahrzeug im Jahr einfährt - unplausibel geschätzt wurden.

Um die Problematik noch einmal zu verdeutlichen: Ausgehend von eintausend Ein- und Durchfahrten nach Deutschland kann es in dem einen Extremfall so sein, dass das alles Berufspendler sind, und zwar Tagespendler, und nicht Wochenendpendler. Die fahren dann 200 Mal im Jahr, also 250 Arbeitstage abzüglich Urlaub und Krankheit. Das heißt, von den 1.000 Ein- und Durchfahrten sind dann genau fünf Fahrzeuge betroffen. Diese kaufen sich alle eine Jahresvignette zum Durchschnittspreis, im Durchschnitt der Schadstoffklassen, von 70,00 Euro. Das ergibt insgesamt Einnahmen von 350,00 Euro.

Das andere Extrem könnte folgendermaßen aussehen: Diese 1.000 Ein- und Durchfahrten ereignen sich im Urlaubsverkehr, es sind also 1.000 verschiedene Fahrzeuge. Sie kaufen alle eine 10-Tages-Vignette, manche sogar eine Zweimonats-Vignette, wenn sie länger als zehn Tage in Deutschland bleiben. Daraus ergäben sich Einnahmen von 12.000,00 Euro, also 1.000 Fahrzeuge mal 12,00 Euro.

Die Spannbreite reicht hier also von 350,00 Euro bis 12.000,00 Euro. Das ist ein Faktor von über dreißig. Um diese Spannbreite zu reduzieren, wird in beiden Prognosen diese relativ unstrittige Gesamtzahl der Ein- und Durchfahrten fahrzeugspezifisch differenziert. Dabei greifen die beiden Prognosen auf unterschiedliche empirische Grundlagen zurück. Ich behaupte, dass die von mir verwendeten empirischen Grundlagen wesentlich valider sind. Diese sind unter anderem auch Gegenstand der Bundesverkehrswegeplanung und damit der Verkehrsinfrastrukturplanung der Bundesrepublik Deutschland.

Aus den fahrzweckspezifisch differenzierten Ein- und Durchfahrten wird dann über die Schlüsselgröße Ein- und Durchfahrten pro Pkw jeweils festgelegt, wie viele verschiedene Pkw einfahren. Auch da gilt wiederum, dass die Schätzung man-



cher Parameter in der BMVI-Prognose aus meiner Sicht nicht plausibel ist. Das führt letztendlich dazu, dass diese hohe Abweichung zwischen meinen 276 Millionen Euro und den 830 Millionen Euro des BMVI zustande kommt. Das ist der gravierende, aber nicht der einzige Punkt.

Der zweite Punkt ist die Kfz-Steuer-Entlastung, die Sie vorhin bereits angesprochen haben. Das BMF hat die zusätzliche Steuerentlastung im Vergleich zum Gesetz von 2015 geschätzt. Auch schon damals wurde ein zusätzlicher Entlastungsbetrag in Höhe von 20 Cent pro angefangene hundert cm<sup>3</sup> Hubraum beschlossen, die in der jetzigen Schätzung des BMF nicht berücksichtigt sind. Das ist legitim, denn das BMF schätzt nur den jetzigen Gesetzentwurf im Vergleich zum damals verabschiedeten Gesetz. Aber sachlogisch richtig wäre es natürlich, die komplette Steuerentlastung zu nehmen. Dann ist man im ersten Jahr schon nicht mehr bei 100 Millionen Euro, sondern bei 137 Millionen Euro. Dadurch, dass die Zahl der begünstigten Euro-6-Fahrzeuge im vom BMF bis 2023 gesetzten Prognosezeitraum deutlich steigt, erhöht sich diese zusätzliche Steuerentlastung von 137 Millionen Euro auf 230 Millionen Euro. Das heißt, im Durchschnitt der fünf Jahre ergibt sich noch einmal eine Steuerentlastung von 180 Millionen Euro, und damit 80 Millionen Euro mehr, als vom BMVI angesetzt.

Der dritte und letzte Punkt sind die einmaligen Einführungskosten. Die wurden in der BMVI-Prognose des Jahres 2015 noch mit 380 Millionen Euro angegeben. In der aktuellen Prognose sind diese 380 Millionen Euro aus mir unbekanntem Gründen nicht mehr erwähnt. Dennoch ist es sicherlich sachlogisch angemessen, auch diese Einführungskosten auf die jährlichen Kosten umzulegen. Ich habe in meiner Schätzung mal einen Zeitraum von fünf und einmal von zehn Jahren angesetzt, sodass da jeweils noch einmal 40 bzw. 80 Millionen Euro an zusätzlichen Kosten entstehen.

Wenn man alle drei Punkte zusammenrechnet, landet man im eindeutig negativen Bereich. Selbst wenn man bei meinen Prognosen gewisse Sensitivitätsannahmen stellt und den einen oder anderen

Parameter nach oben rechnet, kommt man höchstens in den Bereich von 350 Millionen Euro, vielleicht maximal bis 400 Millionen Euro. Und auch dann trifft es nach wie vor zu, dass man nach Abzug der vom BMVI auf 211 Millionen Euro geschätzten laufenden Kosten und der Kfz-Steuerentlastung auf jeden Fall in den negativen Bereich kommt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Eisenkopf, bitte.

Sv **Prof. Dr. Alexander Eisenkopf** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Vielen Dank, dass ich mich dazu äußern darf. Zunächst möchte ich sagen, dass ich den Ausführungen von Herrn Ratzenberger uneingeschränkt zustimme. Die Zahlen muss ich nicht mehr wiederholen.

Wenn wir die bei der Kfz-Steuer entstehenden Einnahmenverluste betrachten, dann muss man auf das Gesamtpaket schauen. Diese 20 Cent, die schon als Entlastung vorgesehen waren, muss ich mit berücksichtigen. Wenn ich jetzt allein für 2019 die von Herrn Ratzenberger ausgerechneten 137 Millionen Euro, die Betriebskosten in Höhe von geschätzten 211 Millionen Euro und die auf zehn Jahre annualisierten Einmalkosten nehme, wäre ich bei einem Betrag von 390 Millionen Euro, den ich unbedingt einnehmen muss, damit sich das Ganze überhaupt finanziell trägt.

Wir haben jetzt gehört, dass die Betriebskostenschätzung relativ vorsichtig ist, während die Einnamenschätzungen eher nicht konservativ sind. Das ist ein Phänomen, was wir bei Großprojekten häufiger haben. Wir sind im Vorfeld bei den Kosten relativ vorsichtig und bei den möglichen Einnahmen eher großzügig. Aus meiner Sicht muss man das sehr kritisch betrachten und sich fragen, ob die geplanten Einnahmen wirklich ausreichen, um auch eine bevorstehende Kostensteigerung zu decken. Wir reden dann über eine Größenordnung, bei der ich mindestens 400 Millionen Euro brauche.

Selbst wenn ich jetzt hingehe und sage, dass die Annahme der Umrechnung der Ein- und Durch-



fahrten in Pkw von Herrn Ratzenberger zu scharf und zu vorsichtig bestimmt ist und das Ministerium eine sehr großzügige Schätzung vorgenommen hat, würden wir hier, auch wenn Herr Ratzenberger noch etwas dazu- und das Ministerium noch etwas abgeben würde, zu einer gerade ausreichenden Größenordnung kommen. Das kann doch wirtschaftlich nicht sinnvoll sein, wenn ein solches Projekt durchgezogen wird. Wir reden nachher über eine Aufkommensneutralität, das heißt, dass nichts für die Infrastruktur übrig bleibt.

Ich möchte noch ergänzen, dass sich das BMVI hier auf sehr dünnes Eis vorgewagt hat. Man hat einfach noch einmal die Schätzungen aus dem Jahr 2015 mit den für 2019 zu erwartenden Verkehrsströmen neu berechnet, was dann von einem Gutachter bestätigt worden ist. In diesem Gutachten wurde in keiner Weise darauf Bezug genommen, dass am Vorgehen des BMVI Kritik geübt wurde. Außerdem wurde keine Diskussion über diese kritischen Annahmen geführt. Das heißt, dass dieses Gutachten, was die Validität der Einnahmenprognose bestätigt, aus meiner Sicht wertlos ist. Es handelt sich um eine rein gegriffene Zahl, wenn das BMVI dann sagt, dass die Einnahmen laut der Einschätzung des Gutachters noch 10 bis 25 Prozent darüber liegen könnten. Nirgendwo wird valide ausgerechnet, dass sie überhaupt 10 Prozent darüber liegen. Es könnten auch zwei Prozent sein. Bei den 25 Prozent reden wir über eine reine Luftnummer. Die stehen in den Sternen.

Eine letzte Bemerkung: 65 Cent bei einem 2-Liter-Fahrzeug machen im Jahr 13 Euro aus. Erklären Sie mir doch einmal, wie eine ökologische Anreizwirkung bei 13 Euro Steuerentlastung entsteht. Da fällt es mir schwer, eine Steuerungswirkung zu erkennen. Der entsprechende Bericht des BMVI ist sogar noch sachlich falsch. Dort wird ausgeführt, dass diese Maßnahme dem Klimaschutz diene, obwohl es der Verminderung von Stickoxid- und Feinstaubemissionen dient, wenn ich von Euro-5 auf Euro-6 umstelle. Eine viel größere Hebelwirkung hat die in vielen deutschen Großstädten anstehende Begrenzung der Zufahrt durch blaue Plaketten. Das hat dann insbesondere die Wirkung, dass die Leute weniger Dieselfahrzeuge kaufen und die Einnahmen noch geringer werden. Abschließend möchte ich noch einmal betonen, dass ich die

ökologische Steuerungswirkung einer solchen pauschalen Summe von 13 Euro im Jahr absolut nicht sehen kann. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Frau Paus.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zur ökologischen Steuerungswirkung möchte ich gerne das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft befragen. Wie schätzen Sie die ökologische Lenkungswirkung dieser zusätzlichen Förderung von Euro-6-PKW ein?

Ferner möchte ich eine Frage an Herrn Prof. Dr. Eisenkopf stellen. Sie hatten gerade dargestellt, dass Sie die Berechnungen von Herrn Ratzenberger unterstützen. Jetzt gehe ich auch davon aus, dass die Zahlen im Gesetzentwurf eher unrealistisch sind. Würden Sie sagen, dass das insgesamt nicht mehr zu retten ist oder was würden Sie uns politisch empfehlen, wie wir damit umgehen sollten? Sollten wir die entsprechenden Werte heruntersetzen oder welche Alternative sehen Sie?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Klusmann, bitte.

Sv **Björn Klusmann** (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V. (FÖS)): Dankeschön. Zur Frage der ökologischen Lenkungswirkung: In Bezug auf die Maut oder die Infrastrukturabgabe kann man überhaupt keine ökologische Lenkungswirkung feststellen. Es ist eine Abgabe, die durch ihren eben schon zitierten „Flatrate-Charakter“ zu dem Fehlanreiz führt, möglichst viel auf mautpflichtigen Straßen unterwegs zu sein, wenn sie einmal entrichtet wurde. Ferner ist es so, dass durch die komplette Rückerstattung der Abgabe bei Inländern die von mir schon bestrittene Lenkungswirkung erst recht nicht da wäre. Jetzt fördert man die Euro-6-Fahrzeuge noch übermäßig und erstattet mehr zurück, als sie bezahlen. Abgesehen von den fiskalischen Wirkungen ist das absolut widersinnig.



Die Euro-6-Norm ist ein Standard, der bei den Neuzulassungen heute schon von 95% der Fahrzeuge eingehalten wird. In jedem anderen Politikfeld würde man sagen, dass von der Förderung eines Standards, der von 95% der Neuzulassungen eingehalten wird, unbedingt abzusehen ist. Ich verweise nur mal auf den Bereich der Erneuerbaren Energien und wie kritisch dort bei einer Marktdurchdringung von 30% vermeintliche Subventionstatbestände beäugt werden. Hier fördert man etwas, was sich ohnehin schon durchgesetzt hat. Der Anteil am Bestand steigt natürlich demgemäß auch immer weiter und liegt heute laut Kraftfahrtbundesamt schon bei über 13%. Er wird weiter steigen, was das Aufkommen immer weiter reduzieren wird.

Insgesamt gehen wir auch davon aus, dass das Gesamtsystem zu Mindereinnahmen führen wird. Dieses System wird keinen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung in Deutschland leisten, wohingegen die Erhöhung der Dieselsteuer beispielsweise um einen Cent Mehreinnahmen von 400 Millionen Euro mobilisieren würde. Bei dieser eingeführten Erhebungsmethode reden wir über ganz andere Größenordnungen. Dort hätte man direkt eine ökologische Lenkungswirkung.

Ich will noch auf einen anderen Aspekt eingehen, der die Einführung der Elektromobilität betrifft. Es ist richtig, dass die Elektrofahrzeuge von dieser Infrastrukturabgabe befreit sind. Aber dementsprechend sind sie auch von der Kfz-Steuer befreit und profitieren folglich nicht von der überkompensierenden Befreiung, die dem Verbrennungsmotor Euro-6 dabei zugutekommt. Jetzt kann man – ähnlich wie gerade in Bezug auf die Europarechtskonformität – argumentieren, dass das Fahrzeug nicht von der Infrastrukturabgabe betroffen ist und dementsprechend auch nicht diskriminiert würde, wenn es von der Befreiung nicht profitiert. Aber die relative Wettbewerbsposition oder die relative Situation von Elektrofahrzeugen zu den sehr weit verbreiteten Euro-6-Fahrzeugen verschlechtert sich durch diese Kompensationsmethode noch mal. Das kann aus unserer Sicht überhaupt nicht das Ziel sein, denn es läuft den gesetzten Zielen für die Elektromobilität entgegen. Wohingegen ausländische Elektrofahrzeuge, wie wir sagen, richtigerweise, von der Befreiung von der Infrastrukturabgabe

profitieren, aber die inländischen Fahrzeuge eben nicht.

Insgesamt wird das gesamte System zu Mindereinnahmen führen. Man muss sowieso an anderer Stelle die Finanzierung der Infrastruktur sicherstellen und aus vielerlei Gründen über die Dieselsteuer nachdenken. Aber mit diesem System erreicht man keine ökologische Lenkungswirkung und auch keinen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Eisenkopf, bitte.

Sv **Prof. Dr. Alexander Eisenkopf** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Vielen Dank. Ich laufe jetzt Gefahr, mich zu wiederholen, aber ich denke, dass es hinreichend klar geworden ist, dass die ökologische Lenkungswirkung dieser Maßnahme marginal ist. In der Ökonomie sind Marginalgrößen im Zweifelsfall Differenzialgrößen, das heißt, wir reden von einem Grenzübergang gegen null. Ich möchte jetzt nicht die Ausführungen meines Vorredners kommentieren, ob die Elektrofahrzeuge benachteiligt werden. Da muss man auf der anderen Seite sehen, dass diese ohnehin schon durch Subventionstatbestände in den Vordergrund gestellt werden, aber das ist nicht das level playing field.

Ich gehe noch mal auf die Frage hinsichtlich der Beurteilung der Gesamtschau der Dinge ein. Man muss in der wissenschaftlichen Politikberatung grundsätzlich davon ausgehen, dass man zur Vorsicht mahnen sollte, wenn neue institutionelle Lösungen und Projekte in Gang gebracht werden. Man sollte stets eine vorsichtige Kalkulation der Kosten und Nutzen machen und keine großzügige und blauäugige. Wenn man eine vorsichtige Kalkulation macht, wie Herr Ratzenberger sie vorgelegt hat, dann kommt man zu dem Ergebnis, dass es offensichtlich ein Minusgeschäft ist und das man es bleiben lassen sollte, wenn man rein fiskalische Erwägungen in Betracht zieht. Wenn man sagt, das ist zu vorsichtig, dann kommt man maximal an den Punkt, dass es ein Nullsummenspiel ist. Aus meiner Gesamteinschätzung mit der Erfahrung der letzten zwei Jahre ist das maximal ein Nullsummenspiel mit der Gefahr, dass es auf ein negatives Ein-



nahmen-Ausgaben-Szenario hinausläuft. Meine Empfehlung in der Politikberatung wäre, dass man dieses Possenspiel doch besser bleiben lassen sollte. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Schwarz.

Abg. **Andreas Schwarz** (SPD): Recht herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte eine Frage an Herrn Knobloch. Wie sehen Sie zum einen den Umstieg von der Steuer zur nutzerfinanzierten Infrastrukturfinanzierung? Ist das hier schon sehr intensiv diskutierte Gesamtkonzept geeignet, dem Anspruch einer nachhaltigen Infrastrukturfinanzierung nachzukommen? Kann das überhaupt mit diesem Konzept verwirklicht werden?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Knobloch, bitte.

Sv **Matthias Knobloch** (Auto Club Europa e. V. (ACE)): Auf die zweite Frage kann ich ganz einfach antworten: Nein. Ich beantworte jetzt die erste Frage, um das zu begründen. Ich habe in meiner Stellungnahme versucht, fachlich zu skizzieren, dass, wenn es das Ziel ist, mit einer Verkehrsinfrastrukturabgabe das Straßennetz nachhaltig zu finanzieren, man bestimmte Rahmenbedingungen benötigt. Das sind auch solche, die vorher geleistet werden müssen. Punkt 1 ist erstmal, um welches Netz es grundsätzlich geht. Das ist bisher noch nicht geklärt. Punkt 2 beinhaltet die alten Diskussionen aus den verschiedensten Kommissionen. Das Netz muss erstmal in einen erhaltungsfähigen Zustand gebracht werden. Man muss zunächst viel Geld investieren, um ein Level zu erreichen, auf dem man das Netz halten möchte. Handwerklich ist das dann relativ trivial zu berechnen, sodass sich auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und das Parlament nicht mehr damit beschäftigen müssen. Das vorhandene Netz muss dann erhalten werden. Auch diese Netzbewertung ist noch nicht erfolgt. Damit die Nutzerfinanzierung sinnvoll ist, gibt es auch die Überlegungen, dass, wenn es dieses Netz gibt, eine komplette Nutzerfinanzierung hinzubekommen ist und kein gestückeltes System, wie es derzeit der Fall ist. Am

Ende muss der Rest dann trotzdem aus Steuern finanziert werden.

Das ganze System in sich funktioniert so nicht. Ich habe die Befürchtung, dass wir im Prinzip das durchaus vernünftige System damit verbrennen. Wir haben das Ziel noch nicht richtig benannt und wissen noch nicht, wo wir hinkommen. Viele Hausaufgaben sind noch nicht gemacht worden. Jetzt schafft man eine Maut, die zwar Maut heißt, aber mit einer echten Nutzerfinanzierung am Ende überhaupt nicht viel zu tun hat. Wir nennen das zwar Nutzerfinanzierung, aber wenn man definitiv ansetzt, stellen sich die Fragen, was eine Nutzerfinanzierung am Ende bedeutet und welche Prämissen man aufstellen muss. Man muss erstmal wissen, wie hoch die Kosten sind und dann muss das auf den Nutzer umgelegt werden. Das ist alles nicht erfolgt, sondern geschieht nach dem Motto „Pi mal Daumen“. Auf die Frage, bringt uns das etwas bei dem Thema nachhaltige Verkehrsinfrastruktur, kann ich nur antworten: Nein, definitiv nicht.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU-Fraktion ist Herr Dr. Murmann.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Leider ist der Experte erkrankt, der das Zahlenwerk vertreten sollte. Insofern ist es jetzt ein wenig einseitig und ich möchte das Thema nicht weiter forcieren.

Ich habe noch einmal eine Frage an Herrn Prof. Hillgruber und Herrn Prof. Kainer. Sie haben gesagt, eine Schlechterstellung von Gewerblichen gegenüber der bisherigen Regelung könnte ein Kritikpunkt sein. Das würde anders herum ausgedrückt bedeuten, dass man eine Art Anrecht auf eine Besserstellung hätte. Wenn diese bisher bessergestellt sind, weil sie keinerlei Finanzierungsbeitrag leisten, kann man da rechtlich argumentieren, dass man so etwas tatsächlich nach vorne stellt? Das würde mir nicht unbedingt einleuchten. Vielleicht können Sie dazu noch mal ein paar Worte sagen.



Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hillgruber, bitte.

Sv **Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Vielen Dank. In der Tat sehe ich das wie Sie, dass es ein nicht stimmiges Ergebnis ist. Wie lässt sich dieses Ergebnis vermeiden? Herr Kollege Kainer hat in seiner Stellungnahme bereits darauf hingewiesen, dass es eines der erklärten Ziele der Europäischen Union in dem geschaffenen Binnenmarkt ist, für Wettbewerbsgleichheit zu sorgen. Daher kann die Interpretation einer Vorschrift, wie hier des Artikels 92 AEUV, nicht überzeugen, die die Wettbewerbsungleichheit zementiert. Das ist meines Erachtens keine sinnvolle Auslegung. Ich sehe das auch wie Kollege Kainer, dass man das dem Europäischen Gerichtshof in einem etwaigen Verfahren noch einmal vortragen müsste, damit er seine Auslegung noch einmal überdenkt.

Aber das ist nicht der einzige Ansatzpunkt, um zu einer Lösung zu kommen. Ich schlage einen zweiten Weg vor, der vielleicht einfacher erscheint, weil er den Europäischen Gerichtshof nicht zu einer Rechtsprechungsänderung nötigt, und zwar ist das der Weg über die Wegekostenrichtlinie. Der Einwand, der hier immer gebracht wird, ist, dass es hier um PKW bis 3,5 Tonnen geht und das nicht der Anwendungsbereich der Richtlinie ist. Gleichwohl kann man der Richtlinie und ihrem neunten Erwägungsgrund entnehmen, dass diese Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindern soll, nationale Vorschriften für die Erhebung von Gebühren bei anderen Straßenbenutzern, die nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, anzuwenden. Man kann im Hinblick auf diesen neunten Erwägungsgrund doch überzeugend sagen, dass nach dem europäischen Sekundärrecht keine Sperrwirkung bestehen soll, wie sie nach der Logik des Europäischen Gerichtshofs und der ihm folgenden Literatur durch Artikel 92 AEUV bewirkt wird. Hier hat man eine Entsperrung für diskriminierungsfreie, verhältnismäßige Straßenbenutzungsentgelte, wie sie hier vorgesehen sind. Das knüpft dann an das Tatbestandsmerkmal „bis zum Erlass der in Artikel 91 Abs. 1 genannten Vorschriften“ an. Nur solange soll das Stillhaltegebot gelten. Dem neunten Erwägungsgrund entnehme ich, dass dieses Stillhaltegebot bezüglich der Erhebung von Ge-

bühren bei anderen Straßenbenutzern, die nicht dem Geltungsbereich dieser Richtlinie unterfallen, auch entfallen ist. Mit dieser Auslegung wird dem Ziel der Herstellung von Wettbewerbsgleichheit – einem herausragenden Ziel der Europäischen Union – Rechnung getragen und damit wird die Sache insgesamt stimmig. Deshalb sehe ich es im Ergebnis wie Herr Kollege Kainer, dass auch die Einwände, die auf Artikel 92 AEUV gestützt sind, nicht überzeugen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Kainer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Friedemann Kainer** (Universität Mannheim): Danke, Frau Vorsitzende. Ich schließe mich im Prinzip den Erwägungen von Herrn Hillgruber an. Ich bin aber etwas vorsichtiger, ob der Europäische Gerichtshof dieser Rechtsauffassung folgen würde. Für sie spricht sehr viel, vor allem der historische Hintergrund des Artikels 92 AEUV, den Sie völlig zurecht kritisieren. 1957 oder 1958 war der Verkehr ein neuralgischer Punkt für die Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit. Wenn Sie den Verkehr beschränkt haben, konnten Sie den Warenverkehr nicht mehr frei durchsetzen. Deswegen sollten Wettbewerbsvorteile bestehen bleiben. Seit den 40er oder 50er Jahren ist das weggefallen und die Dinge haben sich komplett geändert. Da wir nun eine Regelung haben - und das spricht sehr für die Auffassung von Herrn Hillgruber -, die ein faires System für den LKW-Bereich vorsieht und der gewerbliche Verkehr unter 3,5 Tonnen und über 3,5 Tonnen nicht anders geregelt werden sollte, spricht sehr viel dafür, dass eine abschließende Regelung vorliegt. Zumindest kann man diesen Rechtsgedanken anwenden. Nur ob der Europäische Gerichtshof dem folgt, das weiß man immer erst hinterher.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Murmann, bitte.

Abg. **Dr. Philipp Murmann** (CDU/CSU): Ich würde gern auf den Zoll eingehen. Sie hatten vorhin gesagt, dass, nicht fachlich gesprochen, das Kraftfahrtbundesamt die interne und der Zoll die externe Abwicklung machen. Wo genau liegt denn der Nachteil bei so einer Aufteilung? Die Idee ist doch



die, dass der Zoll draußen herumfährt und mit der Kfz-Steuer befasst ist. Das Kraftfahrtbundesamt zumindest bei den Lkw natürlich auch. Wie würden Sie es regeln und mit welchen Argumenten?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Dewes, bitte.

Sv **Dieter Dewes** (BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft): In der Tat sind wir auf den Straßen unterwegs, aber man muss es differenzierter betrachten. Man darf nicht vergessen, dass man bei dieser ganzen Rechnung das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und auch das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) nicht in den Fokus gerückt hat. Hingegen hatte man 2015 genau beziffert, wie viel Personal man benötigt. Das hat man diesmal nicht getan.

Bei dieser Vorlage ist ausdrücklich nur der Zoll mit seinen Aufgabenzuweisungen genannt. Das ist einmal die Steuerfestsetzung, die Beantwortung der Fragen, die sich aus dem Kraftfahrzeugsteuergesetz ergeben und die Vollstreckung. Das KBA ist vor nicht allzu langer Zeit per Gesetz Vollstreckungsbehörde geworden, wir sind es schon seit Jahr und Tag. Wir haben einen sehr guten Aufbau innerhalb der Bundeszollverwaltung mit für solche Systeme üblichen leichten Mängeln. Jetzt wird für ähnliche oder gleichgelagerte Fälle eine andere Behörde beauftragt und muss dies vom Grunde auf neu aufbauen. Ich kenne es aus der Praxis, dass man für ein IT-Verfahren, um die Ausfuhrkassenzettel an der Schweizer Grenze für ein neues Verfahren zu installieren, mindestens drei Jahre benötigt. Hier ist es ähnlich, das heißt, die Vorlaufzeit für diese Regelungen beträgt zwei bis drei Jahre. Beim Zoll ist diese Struktur schon vorhanden. Andererseits hat man wohl den Gedanken gehabt, dass über das BAG alles in Bezug auf den Innendienst beim KBA aufläuft. Aber die Sinnhaftigkeit einer Trennung von Innen- und Außendienst sehe ich dennoch nicht. Man sollte die Aufgabe einer Behörde in Gänze übergeben, um auch Synergieeffekte ausnutzen zu können.

Jetzt zurück zu dem gewählten Ansatz und der Frage, was man an Personal benötigt. Jedem Politiker des Finanzausschusses, der uns auf den Dienststellen bisher besucht hat, konnten wir

nachweisen, dass die Berechnungen für den Personalbedarf aus der Kraftfahrzeugsteuer damals wirklich ein Minus aufwiesen. Wenn man alle Unwägbarkeiten wegnimmt, ist man noch bei 500 Beschäftigten, die tatsächlich fehlen.

Jetzt soll die Mautvollstreckung hinzukommen, dann ist man bei knapp 800 Beschäftigten, die fehlen. Dabei sind sonstige Aufgaben wie Telefonabfragen noch nicht einberechnet. Diese Kosten sind einfach nicht seriös ermittelt, da sie immer von der unteren Annahme ausgehen, auch bei einem Rechtsbehelf. Das spiegelt die Realität leider so nicht wieder. Das ist einfach so.

Da gerade viele Finanzpolitiker da sind, möchte ich noch einen Bogen schlagen. Sie können nicht einfach sagen: „1 500 Beschäftigte gehen bei der Zollverwaltung jedes Jahr in Rente und Ruhestand“ und es dann als Erfolg feiern, dass 1 400 Beschäftigte eingestellt werden. Es kommen ständig neue Aufgaben hinzu, wie die Kfz-Steuer, der Mindestlohn und jetzt auch noch die Infrastrukturabgabe. Wer soll das erledigen? Ich weiß nicht mehr wie das funktionieren soll. Das ist die Frage nach Personal, und dafür ist ein Gewerkschafter da. Aber als Beschäftigter muss man sagen, dass das einfach nicht funktionieren kann. Das ist der Grund, warum die Beschäftigten so abwehrend auf die Infrastrukturabgabe reagieren. Die fragen: „Was soll dabei eigentlich herkommen?“ Und das vor dem Hintergrund des Jonglierens mit Zahlen, das ich heute im Laufe des Tages bei drei Anhörungen hören durfte. Dabei wünsche ich Ihnen im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss in nächster Zukunft viel Freude.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Da die SPD keine Fragen mehr hat und die CDU schon so oft gefragt hat, würde ich gern den beiden kleineren Parteien noch eine kurze Fragemöglichkeit geben. Herr Pitterle für die Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Richard Pitterle** (DIE LINKE.): Ich hätte eine Frage an Prof. Dr. Hillgruber. Sie haben vorhin über das Europarecht gesprochen. Mich würde interessieren, inwieweit Sie die Infrastrukturabgabe mit dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik für vereinbar halten. In anderen Ländern, die eine Maut



erheben, zum Beispiel Tschechien, Slowakei, Österreich, ist es so, dass der Inländer und der Ausländer eine Kurzzeitvignette kaufen können. Wenn sie die Straßen befahren wollen, können sie sich entscheiden, ob sie für zehn Tage, einen Monat oder für ein Jahr diese Vignette kaufen. In der vorliegenden Regelung ist offensichtlich der Inländer verpflichtet, für ein Jahr zu bezahlen, während die Ausländer die Auswahl haben, für zehn Tage oder einen Monat zu bezahlen. Inwieweit liegt eine Ungleichbehandlung des Inländers vor, die mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Hillgruber, bitte.

Sv **Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Vielen Dank für die Frage. Die Situation ist im Ausgangspunkt nicht vergleichbar. Derjenige, der in Deutschland sein Fahrzeug zugelassen hat, wird gar nicht umhinkommen, das deutsche Bundesfernstraßennetz zu benutzen. Sollte er es tatsächlich nicht tun, sieht das Gesetz im Übrigen die Rückerstattung vor.

Der Vergleich mit den EU-Ausländern zieht, glaube ich, nicht. Insofern ist die Lage unterschiedlich, und das rechtfertigt die unterschiedliche Behandlung. Dem Gebührencharakter und damit der effek-

tiven Gegenleistung wird dadurch Rechnung getragen, dass derjenige, der nachweislich das Bundesfernstraßennetz nicht genutzt hat, die Infrastrukturabgabe zurück erhält. Das ist alles im Gesetz von 2015 im Einzelnen geregelt. Das ist jetzt nicht Gegenstand des Änderungsgesetzes. Wenn er das nachweisen kann, durch ein Fahrtenbuch oder Ähnliches, dann bekommt er die Abgabe erstattet.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Gut, vielen Dank. Dann sind wir am Ende unserer Anhörung. Ich bedanke mich herzlich bei den Sachverständigen und wünsche Ihnen noch einen schönen Tag und einen guten Heimweg. Dankeschön.

Schluss der Sitzung: 14.07 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
**Vorsitzende**



## 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 I – Kommission) aus dem September 2013. Auch der Beschluss „Infrastrukturgesellschaft Verkehr/Bundesautobahngesellschaft“ vom 8. Dezember 2016 der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sowie 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 diesem Hintergrund 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 Bodewig-I-Kommission 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, diese 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 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 der ASFINAG 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 es 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:

- In den Nachbarländern wie Österreich und der Schweiz geht es dort nicht nur um die Maut als Einnahme, sondern dahinter stehen Finanzierungsmodelle und Betriebsmodelle. 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 den 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 europakonform, 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 möglichen Änderungen des Mobilitätsverhaltens 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 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

Berlin, 17. März 2017



---

## BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

---

### **Öffentliche Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes**

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft nimmt zur Vorbereitung der Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“ – BT-Drucksache 18/11235 am 20. März 2017 wie folgt Stellung.

Die Bundesregierung beabsichtigt die Umsetzung des mit der EU-Kommission getroffenen Kompromisses zur Pkw-Maut vom 1. Dezember, mit dem Zweifel an der Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht beseitigt werden sollen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des 2. VerkehrStÄndG (im Folgenden KraftStG-E) soll die Höhe der Steuerentlastungsbeträge geändert und damit den Bedenken der EU-Kommission hinsichtlich der Steuerentlastungsbeträge bei der Kraftfahrzeugsteuer zur Vermeidung der finanziellen Doppelbelastung bei Einführung der Infrastrukturabgabe Rechnung getragen werden. Die im Kraftfahrzeugsteuergesetz aufgenommenen Steuerentlastungsbeträge für die emissionsärmsten Fahrzeuge sollen erhöht werden, um nicht nur einen „angemessenen Ausgleich“ i.S. des Art. 7k der genannten Richtlinie vorzusehen, sondern auch eine noch stärkere ökologische Lenkungswirkung zu erzielen.

Mit dem „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes“ (im Folgenden InfrAG-E) sollen die Preise für Kurzzeitvignetten geändert werden. Die Staffelung der Kurzzeitvignetten und deren Tariffhöhe soll noch stärker an den Vorgaben des Artikel 7a der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge ausgerichtet werden.

Beide Gesetze zielen somit darauf, auf der Grundlage des mit der EU-Kommission gefundenen Kompromisses das bereits eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren zu beenden, um mit der Erhebung einer Infrastrukturabgabe beginnen zu können.

Das vorliegende KraftStG-E darf daher nicht isoliert betrachtet werden, sondern muss als Bestandteil der Gesamtregelungen zur Einführung der Infrastrukturabgabe beurteilt werden.

## I. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

### Erhöhter Aufwand durch Versand geänderter Kfz-Steuerbescheide

Das KraftStG-E sieht eine Anpassung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes hinsichtlich seiner Änderungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vor, um mit höheren Steuerentlastungsbeträgen für Personenkraftwagen der Euro-6-Emissionsklasse den ökologischen Anreiz zu verstärken. Der Entwurf geht davon aus, dass die geplante Erhöhung der Steuerentlastungsbeträge im Jahr 2021 den Versand von circa 16 Millionen geänderten Kraftfahrzeugsteuerbescheiden erforderlich macht. Die Bearbeitung fehlerhafter Bescheide, die Beantwortung von Anfragen zu den Bescheiden sowie die Bearbeitung von Rechtsbehelfsverfahren wird zu einer stark erhöhten Arbeitsbelastung führen.

Der im Entwurf dargestellte Erfüllungsaufwand für den Versand der Bescheide ist aus Sicht des BDZ nicht realistisch dargestellt und entspricht nicht den Erfahrungswerten in der Zollverwaltung.

Der Entwurf geht davon aus, dass im Jahr 2021 in circa 1,5 Prozent und im Jahr 2022 in circa 1 Prozent der voraussichtlich betroffenen Steuerfälle eine Fehlerkorrektur erforderlich sein wird.

Hinsichtlich des erhöhten Auskunftsbedarfs nimmt der Entwurf an, dass circa 10 Prozent der Bescheidadressaten telefonische, elektronische oder schriftliche Anfragen stellen werden, die mit einer durchschnittlichen Bearbeitungszeit von 5 Minuten je Anfrage abschließend bearbeitet werden können. Im Folgejahr soll die Anfragequote auf circa 5 Prozent sinken. Bezüglich des erhöhten Volumens an Rechtsbehelfsverfahren wird im Entwurf prognostiziert, dass die Rechtsbehelfsquote im Jahr 2021 voraussichtlich bei 2,5 Prozent der Bescheide liegt.

Auf der Basis dieser Annahmen wird im Entwurf ein vorübergehender personeller Mehrbedarf von 174 Arbeitskräften im Jahr 2021 und rund 36 Arbeitskräften im Jahr 2022 errechnet.

Der BDZ teilt diese optimistischen Prognosen hinsichtlich eines nur in geringem Umfang und lediglich vorübergehend ansteigenden Arbeitsaufkommens nicht. Es handelt sich um abstrakt berechnete Werte, die sich nicht mit den bisher im Rahmen der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung gesammelten tatsächlichen Erfahrungswerten decken. Die Steuerungsunterstützung Zoll hat im Rahmen der aktuellen Organisationsuntersuchung zur „Fortschreibung der Prognose über den Personalbedarf für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Bundeszollverwaltung“ weitaus höhere Werte ermittelt.

# Stellungnahme

Berlin, 17. März 2017



Darüber hinaus bezieht sich der vorliegende Entwurf nur auf den Erfüllungsaufwand, der durch die Erhöhung der Steuerentlastungsbeträge für Pkw der Euro-6-Emissionsklasse entsteht. Der Erfüllungsaufwand für das zweite Verkehrsteueränderungsgesetz insgesamt, das mit dem vorliegenden Änderungsgesetz europarechtskonform ausgestaltet werden soll, wird noch weit höher ausfallen. Der Entwurf des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes ging davon aus, dass im Jahr der Einführung 43,5 Mio. Steuerneufestsetzungen unter Berücksichtigung des Steuerentlastungsbetrages erfolgen werden.

## Erhöhter Aufwand für Vollstreckung

Da wie oben dargestellt das KraftStG -E darauf abzielt, die Erhebung der Infrastrukturabgabe überhaupt erst zu ermöglichen, muss bei der Beurteilung des Erfüllungsaufwands nicht nur der Aufwand im Zusammenhang mit dem Versand korrigierter Kraftfahrzeugsteuerbescheide berücksichtigt werden. Vielmehr muss der mit der Einführung der Infrastrukturabgabe verbundene Erfüllungsaufwand insgesamt in den Blick genommen werden.

Aus Sicht des BDZ wird die Einführung der Maut nicht nur beim Bundesamt für Güterverkehr (BAG) und dem Kraftfahrtbundesamt (KBA), sondern insbesondere auch bei der Zollverwaltung zu einem stark erhöhten Arbeitsaufkommen führen.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 11 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts (KBAG) ist das KBA für die Erhebung und Vollstreckung der Infrastrukturabgabe zuständig.

Das KBA erfüllt jedoch derzeit nicht die Voraussetzungen für eine Übernahme der Vollstreckung der Infrastrukturabgabe.

Der Verkehrsausschuss des Bundestages hat in seiner Beschlussempfehlung vom 25.03.2015 (Drucksache 18/4455) auf die Möglichkeit hingewiesen, im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung mit der Finanzverwaltung außendienstliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Vollstreckung der Infrastrukturabgabe auf die Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung zu übertragen.

Nach derzeitigem Stand soll die Zollverwaltung die Vollstreckung im Außendienst wahrnehmen, während das KBA für die Vollstreckung im Innendienst zuständig bleibt. Durch den Vollstreckungsaußendienst wird sich die Arbeitsbelastung des Zolls weiter erhöhen. Sollte das KBA auch nicht in der Lage sein, den Vollstreckungsinendienst abzudecken, wäre es möglich, dass der Zoll auch diese Aufgabe wahrnehmen muss, was die Arbeitsbelastung weiter verschärfen würde.

## Personalsituation in der Zollverwaltung

# Stellungnahme

Berlin, 17. März 2017



Durch den erhöhten Erfüllungsaufwand würde sich die bereits jetzt angespannte Personalsituation weiter verschlechtern.

Die Zollverwaltung hat zum 1. Juli 2014 die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer von den Landesfinanzbehörden übernommen. Seitdem ist sie mit ihren Hauptzollämtern für die Festsetzung, Erhebung und Vollstreckung der Kraftfahrzeugsteuer zuständig und Ansprechpartner zum Thema Kraftfahrzeugsteuer.

Bei der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung stellte sich der ursprünglich angenommene Personalmehrbedarf als fehlerhaft kalkuliert heraus.

Im Rahmen einer aktuellen Organisationsuntersuchung zur „Fortschreibung der Prognose über den Personalbedarf für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Bundeszollverwaltung“ kommt die Steuerungsunterstützung Zoll zu dem Ergebnis, dass derzeit ein erhöhter Personalbedarf von fast 800 AK besteht. Demnach existiert bereits jetzt ein gravierender Personalfehlbestand insbesondere an den KraftSt-Kontaktstellen und im Bereich des Vollstreckungsaußendienstes und Vollstreckungsinendienstes der Hauptzollämter.

Im Zuge der Einführung der Maut wird sich dieser Personalfehlbestand weiter deutlich verschärfen.

## Forderung nach schlüssiger Kalkulation des Erfüllungsaufwands

Der BDZ hält es angesichts der realitätsfernen Kalkulation des Erfüllungsaufwands im KraftStG-E und vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Zollverwaltung mit fehlerhaften Personalbedarfsberechnungen bei der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuerverwaltung für dringend erforderlich, valide Berechnungen des zu erwartenden Erfüllungsaufwands aufzustellen.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Dieter Dewes'. The signature is fluid and cursive, with the first and last names clearly distinguishable.

Dieter Dewes  
Bundesvorsitzender

FÖS e.V. • Schwedenstr. 15a • 13357 Berlin

Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss  
Paul-Löbe-Haus  
11011 Berlin

#### Kontakt

Forum Ökologisch-Soziale  
Marktwirtschaft  
Geschäftsstelle Berlin

+49 (0)30 76 23 991 -30  
foes@foes.de

Berlin, 16. März 2017

#### Vorstand

Kai Schlegelmilch  
(Vorsitz)  
Prof. Dr. Felix Ekardt  
(Stellv. Vorsitz)  
Dr. Tobias Ernst (Stellv. Vorsitz)  
Florian Prange  
(Schatzmeister)  
Dr. Botho Kickhöfer  
Markus Knigge  
Helen Lückge  
Bettina Meyer  
Eike Meyer  
Uwe Nestle

#### Geschäftsführung

Björn Klusmann  
Swantje Fiedler (Stellv.)  
Alexander Mahler (Stellv.)

#### Beirat

Bundesminister a. D. Hans Eichel  
(Vorsitz)  
Dr. Anselm Görres  
(FÖS-Ehrenvorsitzender)  
Ingrid Arndt-Brauer, MdB  
Prof. Dr. H.-C. Binswanger  
Dr. Karl-Heinz Daehre  
Dr. Henner Ehringhaus  
Sven Giegold, MdEP  
Josef Göppel, MdB  
Dr. Peter H. Grassmann  
Ulrich Kelber, MdB  
Rüdiger Kruse, MdB  
Damian Ludewig  
Jürgen Maier  
Prof. Dr. Dirk Messner  
Prof. Dr. Wolfgang Methling  
Prof. Dr. Bernd Meyer  
Lisa Paus, MdB  
Prof. Dr. Dr. F.-J. Radermacher  
Max Schön  
Mag. Dr. Stephan Schulmeister  
PD Dr. Ulrich Thielemann  
Dr. Michael Thöne  
Prof. Dr. E. U. von Weizsäcker  
Prof. Dr. Angelika Zahrnt

**Betreff: Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten  
Verkehrsteueränderungsgesetzes“  
- BT Drucksache 18/11235**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung und der Möglichkeit zur Stellungnahme. Unsere Position zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes entnehmen Sie bitte unserer beiliegenden Kurzanalyse, „Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut“ (FÖS 2016).

Gerne stehe ich Ihnen als Sachverständiger im Finanzausschuss für Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Björn Klusmann  
Geschäftsführer

**KURZANALYSE IM AUFTRAG DER BUNDESTAGSFRAKTION BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN**

## **Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut**

Auswirkungen der im Dezember 2016 geplanten Änderungen der Infrastrukturabgabe auf die zu erwartenden Nettoeinnahmen auf Basis bestehender Abschätzungen

**Matthias Runkel, Alexander Mahler**

### **ZUSAMMENFASSUNG**

Die vorliegende Kurzanalyse betrachtet die Auswirkungen der im Dezember 2016 angekündigten Änderungen in der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe. Basierend auf bestehenden Abschätzungen ist zu erwarten, dass die Erlöse durch den Verkauf von Kurzzeitvignetten für ausländische Pkw um ca. 8,6 bis 17,2 Mio. Euro pro Jahr höher ausfallen könnten. Durch die zunehmende Verbreitung von Euro 6 Pkw werden die Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten für ausländische Pkw ohne Anpassungen in der Preisstruktur zukünftig zurückgehen. Eine Anpassung der offiziellen Abschätzung des BMVI auf den Fahrzeugbestand vom 1.1.2016 verringert die mit dieser Methodik zu erwartenden Einnahmen aus dem Verkauf von Kurzzeitvignetten um ca. 30 Mio. Euro für 2016. Da der Anteil von Euro 6 Pkw auch zukünftig deutlich zunehmen wird, ist auch in den Folgejahren von einem ähnlich starkem Einnahmerückgang auszugehen.

Die im Dezember 2016 angekündigte zusätzliche Entlastung von Euro 6 Pkw in der Kfz-Steuer wird die tatsächlichen Nettoeinnahmen verringern. Laut denen der Presse zu entnehmenden Pläne nimmt das Volumen der Entlastung um ca. 100 Mio. Euro zu und überkompensiert etwaige Mehrreinnahmen aus dem Verkauf von Kurzzeitvignetten deutlich.

Damit verringern sich die zu erwartenden Nettoeinnahmen in verschiedenen Abschätzungen um bis zu 100 Mio. Euro. Bisherige Abschätzungen von 80 bis 140, 262 und 493 Mio. Euro (Schmid Mobility Solutions 2015, Ratzenberger 2014, BMVI 2015) würden somit deutlich geringer oder sogar leicht negativ ausfallen.

Mit Blick auf den bereits sehr hohen Anteil von Euro 6 Pkw in den Neuzulassungen (über 95 % in 2016) ist eine zusätzliche Förderung dieser Fahrzeuge nicht notwendig und ineffizient. Die vermeintlich ökologische Anreizwirkung der Infrastrukturabgabe ist bereits überholt bevor sie eingeführt wird.

### **INHALT**

<b>1</b>	<b>Ausgangslage und Fragestellung .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Abschätzung des Aufkommenspotentials .....</b>	<b>3</b>
3.1	Bestehende Abschätzungen .....	3
3.2	Wirkung der neuen Preisstruktur .....	5
3.3	Wirkung der Euro 6-Entlastung .....	6
<b>4</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>8</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>9</b>

## 1 Ausgangslage und Fragestellung

Mit der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD gab sich die Regierungskoalition das Ziel, „zur zusätzlichen Finanzierung des Erhalts und des Ausbaus [des] Autobahnnetzes“ eine Pkw-Maut einzuführen. Diese soll einerseits „europarechtskonform“ sein und andererseits „kein[en] Fahrzeughalter in Deutschland stärker belaste[n]“. <sup>1</sup> Im Spannungsfeld dieser Zielsetzung verabschiedete der Bundestag am 8. Juni 2015 das durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) federführend erstellte „Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“. Seitens der Opposition, sowie von verschiedenen Interessensverbänden wurde einerseits bezweifelt, dass durch die so ausgestaltete Infrastrukturabgabe signifikante Mehreinnahmen zu erzielen seien (siehe z. B. Ratzenberger (2014), Schmid Mobility Solutions (2015)). Auf der anderen Seite wurde die europarechtliche Konformität angezweifelt. Diese Einschätzung teilte auch die Europäische Kommission, die noch im Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren einleitete (Europäische Kommission 2016a).

In Folge der Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Regierung wurde Anfang Dezember 2016 publik, dass eine Einigung erzielt worden sei (Europäische Kommission 2016b). Details zur konkreten Ausgestaltung sind bislang nur zum Teil bekannt, allerdings soll ein zentrales Element eine stärkere Entlastung von Pkw der Schadstoffklasse Euro 6 sein. Dadurch könnten sich die tatsächlich erzielten Mehreinnahmen durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe verringern und den Nutzen des Instruments in dieser Ausgestaltung deutlich senken. Daneben soll die Staffelung der Kurzzeitvignetten für ausländische Fahrzeuge geändert werden. Die geplanten Änderungen werden in Kapitel 2 dargestellt.

Ziel der Kurzanalyse ist eine grobe Abschätzung der fiskalischen Effekte durch die zusätzlich geplante Entlastung der Euro 6-Pkw und die geänderte Staffelung der Kurzzeitvignetten.

## 2 Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe

Die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe ist im „Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“ vom 8. Juni 2015 festgelegt. Nach dem Einleiten eines Vertragsverletzungsverfahrens und den darauf folgenden Gesprächen sind Änderungen angekündigt worden. Im Folgenden sind die relevanten Ausgestaltungsmerkmale laut Gesetz vom 8. Juni 2015 und die bis zum 16. Dezember 2016 bekannt gewordenen Änderungen im Rahmen des Kompromisses zwischen der EU-Kommission und der deutschen Regierung dargestellt. Alle folgenden Berechnungen bauen auf den Erkenntnisstand zu diesem Zeitpunkt auf.

Der Preis einer **Jahresvignette** bemisst sich am Hubraum eines Pkw. Die Tarife je 100 cm<sup>3</sup> sind nach Antriebsart (Benzin oder Diesel) und Emissionsklasse ausdifferenziert (siehe Tabelle 1). Der Höchstsatz beträgt 130 Euro. Die Berechnung gilt sowohl für inländische sowie ausländische Fahrzeuge. Eine Änderung der Methodik gegenüber dem Gesetz vom 8. Juni 2015 ist bislang nicht bekannt.

**Tabelle 1: Berechnung der Infrastrukturabgabe (Jahresvignette)**

Euro je angefangene 100 cm<sup>3</sup> Hubraum

Emissionsklasse	Benzin	Diesel
Euro 6	1,80	4,80
Euro 4 oder 5	2,00	5,00
Euro 3 oder schlechter	6,50	9,50

Quelle: BMVI (2015)

Für in Deutschland zugelassene Pkw ist die Infrastrukturabgabe laut Infrastrukturabgabengesetz immer für ein ganzes Jahr zu entrichten (InfrAG Art. 1 § 7 Abs. 2). Gebietsfremden stehen zusätzlich zur Jahresvignette zwei **Kurzzeitvignetten** (zehn Tage und zwei Monate) zur Verfügung. In der ursprünglichen Fassung des Infrastrukturabgabengesetz (InfrAG) gibt es für beide Kurzzeitvignetten drei Tarife (siehe Tabelle 2,

<sup>1</sup> Deutschlands Zukunft gestalten - Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013), S. 8 und S. 29.

linke Spalten), die sich an der Höhe eines theoretisch zu zahlenden Jahresvignettenpreises (JvP) orientieren. Beispielsweise würden die Kosten einer Zehntagesvignette 10 Euro betragen, wenn der fahrzeugspezifische JvP zwischen 40 bis 69 Euro liegen würde.

Die vorgeschlagenen Änderungen des InfrAG sehen eine weitere Differenzierung der Tarife und der Preisstruktur vor (siehe Tabelle 2, rechte Spalten). Die zusätzlichen Tarife am oberen und unteren Ende führen zu einer weiteren Spreizung der Kurzzeitvignettenpreise in Abhängigkeit der Fahrzeugeigenschaften. Die Auswirkungen der neuen Preisstruktur auf die Einnahmen werden in Kapitel 3.2 betrachtet.

**Tabelle 2: Alte und neue Berechnung der Kurzzeitvignetten**

JvP	10 Tage	2 Monate	JvP	10 Tage	2 Monate
			0 bis 19	2,50	7,00
0 bis 39	5,00	16,00	20 bis 39	4,00	11,00
40 bis 69	10,00	22,00	40 bis 69	8,00	18,00
Ab 70	15,00	30,00	70 bis 99	14,00	30,00
			Ab 100	20,00	40,00

Quelle: BMVI (2015)

Änderungen sollen ebenfalls an der **Rückerstattung der Infrastrukturabgabe** für inländische Fahrzeuge vorgenommen werden. Parallel zum InfrAG wurde am 8. Juni 2015 ein Verkehrsteueränderungsgesetz (2. VerkehrStÄndG) beschlossen, das alle von der Infrastrukturabgabe betroffenen, inländischen Fahrzeuge über die Kfz-Steuer wieder entlastet. Für die meisten Fahrzeuge wären die Kosten der Jahresvignette in gleicher Höhe von der Kfz-Steuer wieder abgezogen worden, so dass für den/die Einzelne\_n in der Summe keine Veränderung der Belastung stattgefunden hätte. Lediglich Fahrzeuge der Abgasnorm Euro 6 sollten entsprechend den Tarifen für Euro 4 und 5 entlastet werden, was in der Summe zu einer Entlastung dieser Fahrzeuge geführt hätte.

Im Rahmen des Kompromisses mit der EU-Kommission soll die Entlastung der Euro 6-Pkw ausgebaut werden. In die Öffentlichkeit sind dabei uneinheitliche Details gedrungen. Laut verschiedenen Quellen (siehe z. B. Dobrindt 2016 und tagesschau 2016) soll der Umfang der Entlastungen in der Summe 100 Mio. Euro betragen. Andere Quellen (siehe z. B. Becker 2016) sprechen von einer Entlastung um den Faktor 1,2. Euro 6-Pkw würden dementsprechend das 1,2-fache ihrer jährlichen Infrastrukturabgabe über die Kfz-Steuer erstattet bekommen. In diesem Fall wäre der Gesamtumfang der Entlastung abhängig vom Bestand an Euro 6-Pkw. Aufgrund des deutlichen Zuwachses solcher Pkw, läge der Umfang nach eigenen Berechnungen im Jahr 2016 noch weiter unter 100 Mio. Euro, würde aber in wenigen Jahren deutlich höher ausfallen (siehe Kapitel 3.3).

### 3 Abschätzung des Aufkommenspotentials

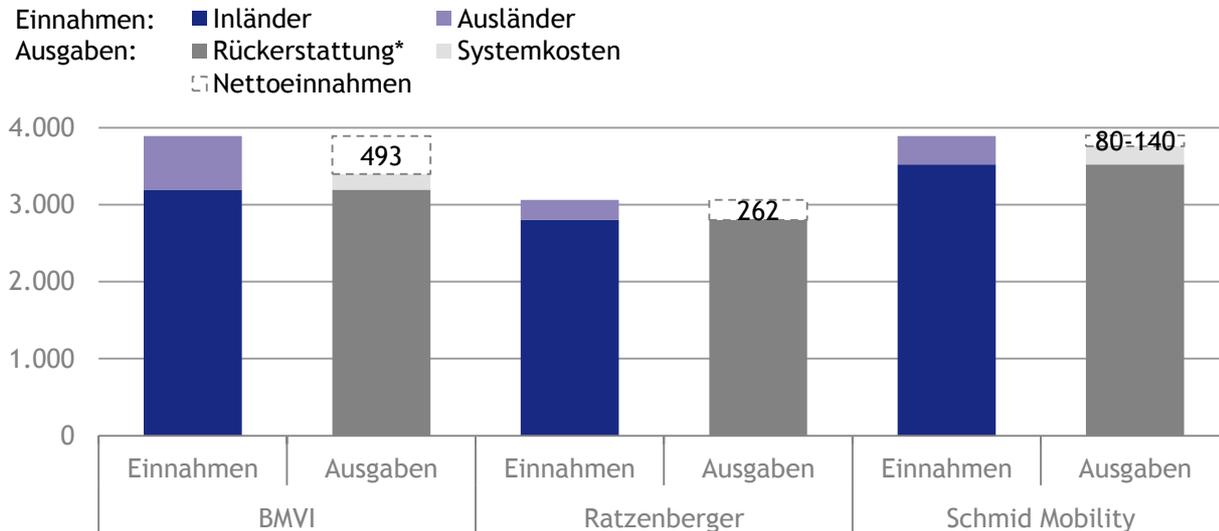
#### 3.1 Bestehende Abschätzungen

Im Rahmen der Diskussion zur Einführung einer Infrastrukturabgabe in Deutschland wurden verschiedene Berechnungen zur Abschätzung des Aufkommens angestellt. Hierbei wurden die zu erwartenden Einnahmen aus dem Verkauf der Jahresvignetten für in Deutschland zugelassene Pkw und den Verkäufen von Vignetten für ausländische Fahrzeuge abgeschätzt. Dem Aufkommen stehen Kosten und Mindereinnahmen gegenüber, die die Nettoeinnahmen des neuen Systems reduzieren. Einerseits verringert die Rückerstattung der Infrastrukturabgabe an Inländer die Einnahmen der Kfz-Steuer. Andererseits ist die Erhebung und Kontrolle der Maut mit jährlichen Systemkosten verbunden. Der Saldo dieser Posten ist letztendlich der Mehrbetrag, der für Investitionen in Erhalt und Ausbau zur Verfügung steht.

Abbildung 1 stellt drei ausgewählte Abschätzungen gegenüber: Die Einnahmeproggnose des BMVI (2015) selbst, eine Abschätzung der Einnahmen im Auftrag des ADAC (Ratzenberger 2014) sowie eine Kurzstudie der Schmid Mobility Solutions GmbH (2015) im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen.

Die drei Abschätzungen gehen von jährlichen Bruttoeinnahmen der Infrastrukturabgabe zwischen 3,1 bis 3,9 Mrd. Euro aus. Aufgrund der Rückerstattung über die Kfz-Steuer für inländische Pkw sowie die relativ hohen Systemkosten (diese werden in den Berechnungen von Ratzenberger nicht berücksichtigt) wird jedoch lediglich mit **jährlichen Nettoeinnahmen von 80 bis 493 Mio. Euro** ausgegangen. Nicht abgebildet sind hier die einmaligen Implementierungskosten des Vignettensystems. Sie werden vom BMVI (2015) auf 371,3 Mio. Euro geschätzt.

**Abbildung 1: Gegenüberstellung bestehender Abschätzungen der Einnahmen und Ausgaben**



Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage BMVI (2015), Ratzenberger (2014), Schmid Mobility Solutions (2015); \*Die Höhe der Rückerstattungen ist in BMVI und Ratzenberger nicht explizit angegeben. Für die Darstellung wird eine Eins-zu-Eins-Erstattung angenommen.

Auffällige Unterschiede zwischen den verschiedenen Berechnungen existieren vor allem in Bezug auf die angenommene Zahl jährlicher Vignettenverkäufe für ausländische Pkw, die für das Ergebnis der Nettoeinnahmen jedoch entscheidend sind. Das BMVI (2015) geht von 23,9 Mio. verkauften Vignetten für ausländische Pkw aus und liegt damit deutlich über den Werten sowohl von Ratzenberger (9,3 Mio.) als auch Schmid Mobility (15 Mio.). Diese Annahme erklärt den Großteil der unterschiedlichen Nettoergebnisse. Dabei sind die hohen Werte des BMVI laut Schmid Mobility Solutions (2015) auf eine fehlerhafte Abschätzung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Fahrzeuge zurückzuführen. Auch der Bundesrechnungshof (2015, S. 18) stellt fest, „dass die Einnahmeprognoze des BMVI in großem Umfang von einigen wenigen Annahmen abhängt“, ohne diese „nachvollziehbar begründen“ zu können.

Der Bundesrechnungshof erhebt darüber hinaus Zweifel an der Höhe der Systemkosten in den Berechnungen des BMVI. Die geringen Kosten gingen zu Lasten der Kontrollkapazitäten, die die Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe gefährden.

Die Einnahmeprognoze von Ratzenberger (2014) wurde erstellt bevor die Preisgestaltung des ersten Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe bekannt war. Ratzenberger geht daher von einem deutlich geringeren durchschnittlichen Jahresvignettenpreis (62 Euro) aus als BMVI (2015) und Schmid Mobility Solutions (2015), die einen Durchschnittspreis von 74 Euro zugrunde legen.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Infrastrukturabgabe ein sehr begrenztes Aufkommenspotential aufweist und die Prognosen der Nettoeinnahmen mit sehr hohen Unsicherheiten versehen sind. Die zusätzlich geplante Entlastung deutscher Halter\_innen von Euro 6 Pkw würde in einigen Berechnungen die bereits geringen Nettoeinnahmen vollständig aufzehren. Zum Vergleich: eine Anhebung des Steuersatzes auf Diesel um einen Cent würde Mehreinnahmen von ca. 400 Mio. Euro generieren. Das Einnahmerisiko und der Verwaltungsaufwand wären jedoch bedeutend geringer.

### 3.2 Wirkung der neuen Preisstruktur

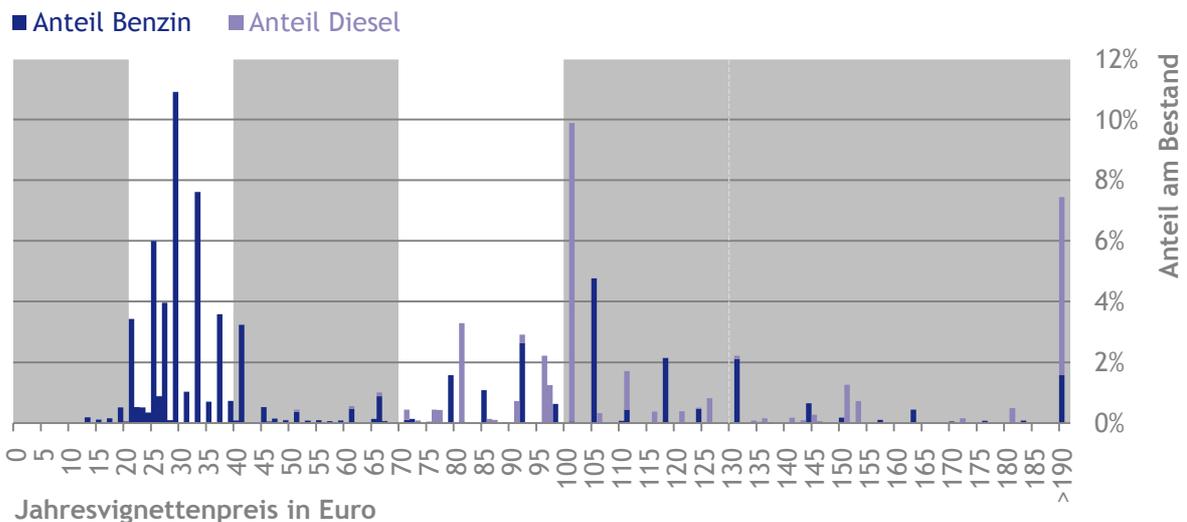
Von der Neugestaltung der Preisstruktur (siehe Kapitel 2) sind die beiden Kurzzeitvignetten und somit lediglich ausländische Pkw betroffen. Die folgende Abschätzung der Auswirkungen auf die Einnahmen wird wie in BMVI (2015) jedoch von den Eigenschaften der deutschen Pkw-Flotte abgeleitet. Dazu werden die zu erwartenden durchschnittlichen Vignettenpreise der neuen und alten Preisstruktur ermittelt und mit den angenommenen Verkaufszahlen der vorhandenen Studien multipliziert.

Entlang der Daten des Kraftfahrtbundesamts zum deutschen Pkw-Bestand 2016 (KBA 2016a und 2016b) wurden zunächst die voraussichtlich zu zahlenden Jahresvignettenpreise anhand der Emissionsklasse, des Hubraums und der Antriebsart ermittelt (siehe Abbildung 2). Die fünf Tarifbereiche der Kurzzeitvignetten, die sich aus dem Jahresvignettenpreis ableiten, sind durch den weiß-grauen Hintergrund dargestellt.

In der Abbildung 2 ist die Pkw-Flotte auf die JvP von 0 bis >190 dargestellt, obwohl der JvP maximal 130 Euro beträgt (gestrichelte Linie). Diese Darstellung verdeutlicht, dass ein nicht unerheblicher Teil der Flotte (fast 13 %) von der Begrenzung profitiert. Vor allem Diesel-Pkw mit der Abgasnorm Euro 3 oder schlechter werden somit begünstigt.

Ausgehend davon, dass die deutsche Pkw-Flotte für ausländische Flotten repräsentativ ist, lässt sich schlussfolgern, dass rund 1 % des Bestands in den JvP-Bereich 0 bis 20 Euro fallen. Der neue, günstigere Tarifbereich hat aktuell also noch kaum Auswirkungen auf die Einnahmen. Die günstigeren Tarife im Bereich 20-40 betreffen rund 40,5 % der Fahrzeuge. Das führt in der Tendenz zu erhebliche Mindereinnahmen. Dem gegenüber stehen allerdings potentielle Mehreinnahmen durch die Neustaffelung in den Bereichen 70-100 und >100. Über 36 % der Fahrzeuge fallen in den Bereich >100 und sind von der Tarifstreckung betroffen.

Abbildung 2: Deutscher Pkw-Bestand 2016 nach Jahresvignettenpreis



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage KBA (2016a, 2016b)

Bei der hier angenommenen Fahrzeugverteilung würde mit der neuen Preisstruktur der von Ausländern durchschnittlich zu zahlende Preis einer Zehntagesvignette (Zweimonatsvignette) von 10,51 Euro auf 11,60 Euro (von 23,65 Euro auf 24,87 Euro) steigen. Unter Anwendung der Verkaufszahlen von Kurzzeitvignetten, die von BMVI (2015), Ratzenberger (2014) und (Schmid Mobility Solutions 2015) angenommen werden<sup>2</sup>, führt die Steigerung der Durchschnittspreise zu einem **Anstieg der jährlichen Einnahmen von 8,6 bis 17,2 Mio. Euro**.

<sup>2</sup>

BMVI (2015) nimmt an, dass jährlich 15,8 Mio. Zehntagesvignetten an Ausländer verkauft werden. Schmid Mobility geht von 11,6 Mio. Zehntagesvignetten aus. Zweimonatsvignetten werden in beiden Berechnungen vernachlässigt, weil davon ausgegangen wird, dass diese Vignettenart kaum genutzt werden wird (BMVI 2015). Nach den Berechnungen von Ratzenberger (2014) werden 1,3 Mio. Zweimonatsvignetten und 6,4 Mio. Zehntagesvignetten verkauft.

Neben dem Einnahmenanstieg aufgrund der neuen Preisstruktur, kommt es aufgrund der Erneuerung des Fahrzeugbestands und der damit einhergehenden Verbesserung der Fahrzeugeigenschaften zu einer Verringerung des durchschnittlichen Jahresvignettenpreises. Mit den Bestandszahlen der deutschen Pkw-Flotte zum 1.1.2016 ergibt sich ein Durchschnittspreis der Jahresvignette von 70,31 Euro. Für den Bestand 2014 ergibt sich, wie auch in den Berechnungen des BMVI (2015), ein Preis von rund 74 Euro. Das bedeutet, dass innerhalb von nur zwei Jahren der durchschnittliche JvP allein aufgrund der Erneuerung des Bestands um fast 4 Euro gesunken ist. In den Berechnungen des BMVI (8 Mio. verkaufte Jahresvignetten an Ausländer) würde dieser Unterschied zu rechnerischen **Mindereinnahmen von fast 30 Mio. Euro** allein bei den Jahresvignetten führen. Die stetige Verbesserung der Pkw-Flotte führt also zu relativ hohen jährlichen Einnahmerückgängen bei unveränderten Verkaufszahlen.

Darüber hinaus ist die Annahme in Frage zu stellen, dass die deutsche Flottenverteilung repräsentativ für andere Länder sei. Niederländische Fahrzeuge beispielsweise sind für 29,2 % der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke (DTV) des ausländischen Personenverkehrs auf deutschen Autobahnen verantwortlich und damit die möglicherweise wichtigste ausländische Einnahmequelle der Infrastrukturabgabe (siehe Tabelle 3). Die für die Berechnung der Vignettenpreise entscheidenden Fahrzeugeigenschaften (Antriebsart, Hubraum, Emissionsklasse) unterscheiden sich teils jedoch deutlich von den deutschen Werten: Niederländische Pkw sind seltener dieselbetrieben (17 % des Bestands) als deutsche Pkw (29 %) und haben tendenziell weniger Hubraum. Der Durchschnitt der Neuzulassungen im Jahr 2015 lag mit 1.455 cm<sup>3</sup> deutlich unter dem Wert der deutschen Neuzulassungen (1.721 cm<sup>3</sup>). Die Durchsetzung der Abgasnorm Euro 6 scheint hingegen etwas langsamer abzulaufen. Der durchschnittliche Vignettenpreis für niederländische Pkw ist daher vermutlich eher geringer als der deutsche. Für weitere Länder ergibt sich jedoch ein sehr uneinheitliches Bild, so dass eine Bewertung der Annahme hier nicht möglich ist. Klar ist aber, dass die berechneten Einnahmen durch Vignettenverkäufe an Ausländer mit erheblichen Unsicherheiten versehen sind.

**Tabelle 3: Anteile DTV und Vergleich europäischer Pkw-Flotten**

	% des			Diesel % (Bestand)		Diesel % (Neuzul.)		Ø ccm (Neuzul.)		Euro 6 % (Neuzul.)	
	ges. DTV	ausl. DTV	kumul.	Jahr		2015	2014	2015	2014	2015	2014
<b>Deutschland</b>	93,3			29	2012	48	48	1.721	1.724	69	25
<b>Niederlande</b>	1,9	29,2	29,2	17	2011	29	27	1.455	1.432	64	17
<b>Polen</b>	1,2	17,3	46,5	26	2012	33,7*	33,9*	1871*	1829*		
<b>Österreich</b>	0,6	9,7	56,2	56	2012	58	57	1.626	1.637	60	13
<b>Schweiz</b>	0,5	7,9	64,1	22	2012	39	37	1.802	1.822	65	26
<b>Frankreich</b>	0,5	6,8	70,9	52	2007	57	63	1.493	1.518	63	14
<b>Belgien</b>	0,4	5,7	76,6	62	2011	60	62	1.583	1.593	58	16
<b>Tschechien</b>	0,3	4,8	81,4	32	2012						
<b>Denmark</b>	0,3	4,1	85,5			31	31	1.377	1.368	46	9
<b>Italien</b>	0,2	3,1	88,6	40	2012	56	55	1.479	1.481	58	26

Quellen: Zahlen zu DTV (Randelhoff 2014); Dieselanteil am Bestand (Eurostat 2016); Neuzulassungszahlen (Mock 2015); \* eigene Berechnung auf Grundlage EEA (2016)

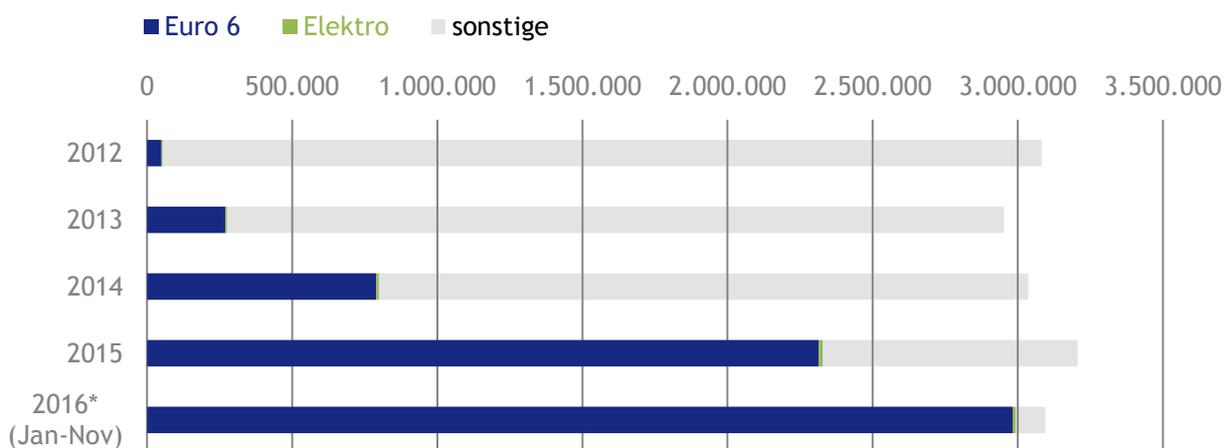
### 3.3 Wirkung der Euro 6-Entlastung

Die genaue Ausgestaltung der Euro 6-Entlastung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt. Sowohl eine Entlastung in Höhe von 100 Mio. Euro (siehe z. B. Dobrindt 2016, tagesschau 2016) sowie ein Rückerstattung um den Faktor 1,2 (siehe z. B. Becker 2016) werden in der Berichterstattung erwähnt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Förderung über die Kfz-Steuer erfolgt. Das heißt, deutsche Euro 6-Pkw zahlen zunächst den regulären Jahresvignettenpreis, erhalten aber eine höhere Rückerstattung über die Kfz-Steuer. Trotz der Unklarheiten lassen sich bereits mehrere Aussagen treffen.

Zunächst ist anzumerken, dass eine Förderung der Abgasnorm Euro 6 bereits jetzt überholt ist. Über 95 % der Neuzulassungen zwischen Januar und November 2016 entsprechen bereits dem Standard (siehe Abbildung 3). Eine Subventionierung der mittlerweile dominanten Technologie ist daher nur noch schwer begründbar und sollte zeitlich eng begrenzt oder von Beginn an neugestaltet werden.

Sinnvoller könnte unter Umständen die Förderung der Elektromobilität sein. Aktuell liegen die Zulassungszahlen bis November 2016 mit 10.076 noch unter dem Vorjahreswert von 12.363. Zwar sind Elektrofahrzeuge von der Infrastrukturabgabe befreit, sie erhalten dementsprechend aber auch keine Rückerstattung über die Kfz-Steuer. Daher profitieren de facto lediglich ausländische Elektrofahrzeuge. Die förderpolitische Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe sollte noch einmal kritisch hinterfragt und an die Entwicklungen der letzten Jahre angepasst werden.

Abbildung 3: Jährliche Pkw-Zulassungen



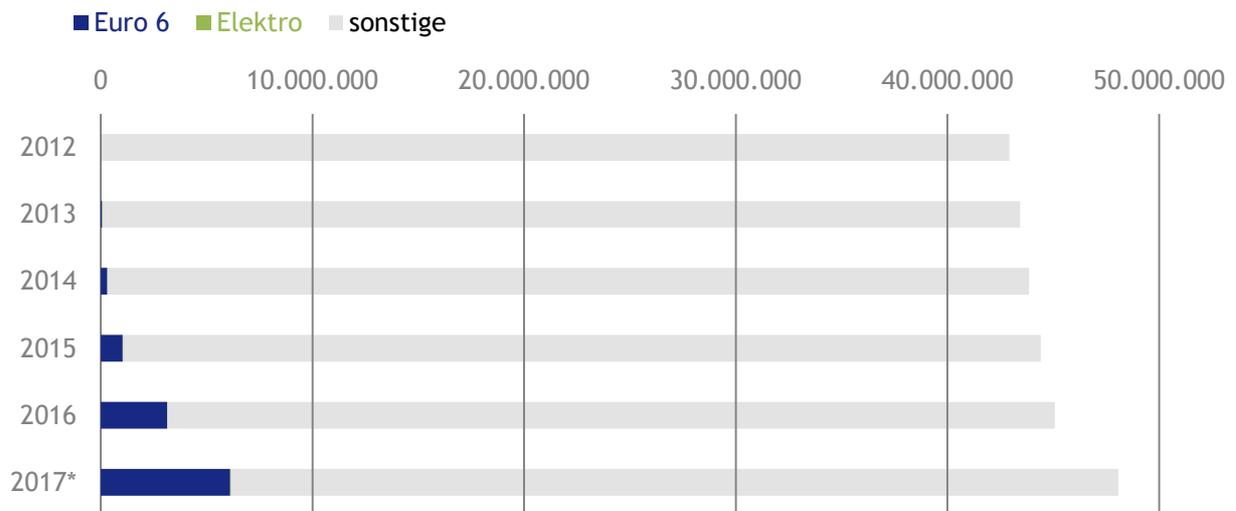
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage KBA (2016)

\*Neuzulassungszahlen der Monate Januar bis November

Mit den hohen Zulassungszahlen steigt auch der Bestand an Euro 6-Pkw (siehe Abbildung 4). Am 1.1.2014 waren lediglich 305.000 Fahrzeuge der neusten Abgasnorm zugelassen. Am 1.1.2017, drei Jahre später, werden es deutlich über 6 Millionen sein. Mit dieser Anzahl steigt, je nach Ausgestaltung, auch die Höhe der Rückerstattungen an deutsche Halter\_innen von Euro 6-Fahrzeugen. Die Netto-Einnahmen der Infrastrukturabgabe sinken entsprechend.

Eine Rückerstattung der Infrastrukturabgabe über die Kfz-Steuer um den Faktor 1,2 hätte nach eigenen Berechnungen zusätzliche Mindereinnahmen in Höhe von **4 Mio. Euro in 2015, 40 Mio. in 2016 und 70 Mio. in 2017** zur Folge, die in den Folgejahren weiter steigen würden. Denn die Höhe der Ausfälle wächst mit dem zunehmenden Bestand an Euro 6-Pkw. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Netto-Einnahmen der Infrastrukturabgabe (inkl. der Auswirkungen auf die Kfz-Steuer) in wenigen Jahren negativ ausfallen könnten, sollte die Euro 6-Förderung in dieser Ausgestaltung über einen längeren Zeitraum fortgeführt werden. Wann die Förderung der Emissionsklasse eingestellt werden soll, ist bislang jedoch nicht bekannt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine solche Förderung größere Fahrzeuge (in Bezug auf den Hubraum) stärker entlasten würde als kleinere. Das widerspräche der Preisgestaltung der Abgabe, die zum Ziel hat, größere (Hubraum) und umweltschädlichere Fahrzeuge (Emissionsklasse und Antriebsart) stärker zu belasten.

Abbildung 4: Pkw-Bestand



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der online zugänglichen Bestandszahlen des Kraftfahrtbundesamts

\*Hochrechnung des Bestands zum 1.1.2017 mit den Zulassungszahlen des Jahres 2016 (Januar bis November); Abmeldungen etc. werden nicht berücksichtigt.

Die Aussagen zur Euro 6-Förderung im Rahmen der geplanten Neuerungen der Infrastrukturabgabe sind bislang widersprüchlich und lassen keine konkreten Schlussfolgerungen zu. In beiden Fällen (Entlastung um den Faktor 1,2 sowie ein geplantes Fördervolumen von 100 Mio. Euro) zehrt die Förderung das auf 80 bis 493 Mio. Euro geschätzte Netto-Einkommen (vgl. Abbildung 1) vollständig oder zu großen Teilen auf. Darüber hinaus sind die Förderung und deren Ausgestaltung generell zu überdenken. Einerseits ist die Abgasnorm Euro 6 bereits heute Standard und benötigt keine steuerfinanzierte Subventionierung. Andererseits profitieren unter Umständen größere Fahrzeuge stärker, was etwaige ökologische Ziele konterkariert.

#### 4 Fazit

Die Kompromisse zur Infrastrukturabgabe hätten einen – nach aktuellen Erkenntnissen – voraussichtlich negativen Effekt auf das Nettoeinkommen des Vignettensystems. Zwar führt die Neugestaltung der Preisstruktur in den verschiedenen Abschätzungen zu Mehreinnahmen von ca. 8,6 bis 17,2 Mio. Euro pro Jahr. Die Förderung der Emissionsklasse Euro 6 hingegen führt je nach Ausgestaltung zu jährlichen Mindereinnahmen von rund 100 Mio. Euro. Darüber hinaus wird deutlich, dass die stetige Erneuerung der Pkw-Flotte einen stetigen Rückgang der Einnahmen mit sich bringt. Allein die Aktualisierung der Bestandszahlen von 2014 auf 2016 mindert die Einnahmen in den Berechnungen des BMVI um rund 30 Mio. Euro, weil die durchschnittlich zu zahlenden Vignettenpreise sinken. Eine Korrektur der verschiedenen Abschätzungen reduziert die Nettoeinnahmen deutlich und führt zum Teil zu negativen Ergebnissen. Diese Entwicklung setzt sich auch über das Jahr 2016 hinaus fort.

Neben den geringen, teils negativen Nettoeinnahmen sind auch die Euro 6-Förderung sowie die Obergrenze der Infrastrukturabgabe zu kritisieren. Auf der einen Seite soll ein Standard gefördert werden, der bereits heute von über 95 % aller Neuzulassungen eingehalten wird. Andererseits werden besonders umweltschädliche Fahrzeuge durch die Obergrenze stark entlastet. Für in Deutschland zugelassene Elektrofahrzeuge hingegen ändert die Einführung der Infrastrukturabgabe de facto nichts.

Intelligente Road-Pricing-Systeme haben das Potential mobilitätspolitische Ziele effizient zu erreichen und können einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen und langfristigen Finanzierung von Mobilität leisten (siehe z.B. FÖS 2016). Die hier betrachtete Infrastrukturabgabe wird, auch nach den geplanten Änderungen, hierzu kaum einen Beitrag leisten.

## LITERATUR

- Becker, M. (2016): Straßengebühr – Österreich droht mit Klage gegen Dobrindts Maut-Pläne. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/pkw-maut-oesterreich-droht-mit-klage-gegen-plaene-von-verkehrsminister-alexander-dobrindt-a-1119793.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- BMVI (2015): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/prognose-einnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/prognose-einnahmen.pdf?__blob=publicationFile). Letzter Zugriff am: .
- Bundesrechnungshof (2015): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags nach § 88 Abs. 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen. Abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2015/2015-bericht-erhaltungsbedarfsprognose-im-bundesfernstrassenbau>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Dobrindt, A. (2016): “Diese Denke ist nicht europäisch” – Bundesminister Dobrindt im Interview mit der SZ am 10.12.2016. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2016/VerkehrundMobilitaet/dobrindt-interview-infrastrukturabgabe-sz.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- EEA (2016): Monitoring of CO2 emissions from passenger cars - Regulation 443/2009. Abrufbar unter: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-10>. Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- Europäische Kommission (2016a): EU-Kommission verklagt Deutschland wegen Maut. Abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-verklagt-deutschland-wegen-maut\\_en](https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-verklagt-deutschland-wegen-maut_en). Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Europäische Kommission (2016b): EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut. Abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm). Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Eurostat (2016): Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Union. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2016): Eine intelligente Straßenmaut - effizient und nachhaltig. Abrufbar unter <http://www.foes.de/pdf/2016-10-Themenpapier-Roadpricing.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.12.2016.
- KBA (2016a): Bestand an Pkw am 1. Januar 2016 nach ausgewählten Kraftstoffarten. Abrufbar unter: [http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2016\\_b\\_umwelt\\_dusl.html?nn=663524](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2016_b_umwelt_dusl.html?nn=663524). Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- KBA (2016b): Fahrzeugzulassungen (FZ). Bestand an Personenkraftwagen und Krafträdern nach Motorisierung. 1. Januar 2016. Abrufbar unter: [http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2016/fz21\\_2016\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2016/fz21_2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff am: 19.12.2016.
- KBA (2016c): Fahrzeugzulassungen (FZ) Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen Jahr 2015. Abrufbar unter: [http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2015/fz14\\_2015\\_pdf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2015/fz14_2015_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- Mock, P. (2015): European vehicle market statistics - Pocketbook 2015/16. Berlin.
- Randelhoff, M. (2014): [Infrastrukturabgabe] Einnahmeproggnose für das Gesamtdeutsche Straßennetz. Abrufbar unter: <http://www.zukunft-mobilitaet.net/71442/analyse/infrastrukturabgabe-einnahmen-berechnung-kalkulation-pkw-maut/>. Letzter Zugriff am: 7.12.2016.

Ratzenberger, R. (2014): Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw. Abrufbar unter: [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_pkw\\_maut\\_gebuehreneinnahmen\\_studie\\_2014\\_218024.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_pkw_maut_gebuehreneinnahmen_studie_2014_218024.pdf). Letzter Zugriff am: 21.12.2016.

Schmid Mobility Solutions (2015): Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: [http://www.schmid-mobility.de/wp-content/uploads/2015/05/150317\\_Kurzstudie-Pkw-Maut-B90-Gr%C3%BCne.pdf](http://www.schmid-mobility.de/wp-content/uploads/2015/05/150317_Kurzstudie-Pkw-Maut-B90-Gr%C3%BCne.pdf). Letzter Zugriff am: 21.12.2016.

tagesschau (2016): Kompromiss bei Pkw-Maut – Stärkere Entlastung für saubere Autos. Abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-pkw-maut-dobrindt-103.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.

# Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (BT-Drucks. 18/11235)

Prof. Dr. Frank Hechtner (Freie Universität Berlin)

## 1. Vorbemerkungen

Der Gesetzgeber hatte mit dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung für Bundesfernstraßen bewirkt. Die Einführung einer zusätzlichen Abgabe sollte hierbei Halter von im Inland und im Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen stärker als bisher direkt an den Kosten für die Nutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen durch die Einführung einer elektronischen Vignette beteiligen.

Da die Halter von im Inland zugelassenen Pkw bereits indirekt über die Entrichtung der KraftSt an der Finanzierung der Infrastruktur – über den allgemeinen Bundeshaushalt ohne Zweckbindung der Mittel – beteiligt sind, sah das Gesamtkonzept vor, diese Personengruppe in Höhe der zu entrichtenden Infrastrukturabgabe bei der KraftSt zu entlasten. Dieses Vorhaben wurde mit dem Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz bewirkt. Konkret sieht dieses in § 9 Abs. 6-8 KraftStG Entlastungsbeträge von dem Regeltarif nach § 9 KraftStG vor. Im Ergebnis sollte sich damit aus dem Gesamtprojekt lediglich ein fiskalischer Nettoeffekt zu Lasten von Halter im Ausland zugelassener Pkw oder Wohnmobilen (ausländische Pkw) ergeben. Obgleich sich Belastung aus der Infrastrukturabgabe und Entlastung bei der KraftSt im theoretischen Ideal direkt kompensieren sollten, mitunter also kein Nettoeffekt eintritt, wird dieser „fiskalische Trick“ durch zusätzliche Bürokratiekosten erkaufte. Diese entstehen aus dem Erhebungsverfahren für die Infrastrukturabgabe, ohne dass diesen äquivalente Bürokratiekostenreduktionen auf Seiten der KraftSt entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund wird der zu erwartenden Nettoeffekt bei den ausländischen Pkw deutlich durch die anfallenden Bürokratiekosten geschälert, die insgesamt – auch von inländischen Pkw – bewirkt werden. Fraglich ist damit, inwieweit dieses Gesamtsystem (Infrastrukturabgabe und Effekte bei der KraftSt) als effizient im Sinne der Erhebung angesehen werden kann.

Im Zuge der parlamentarischen Beratungen wurde in dem Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz eine Regelung aufgenommen, die sicherstellt, dass die Änderungen bei der KraftSt (Entlastungen), erst dann in Kraft treten, wenn die Abgabenerhebung über die Infrastrukturabgabe beginnt. Infolge der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zum Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen konnte dieses bisher nicht in Kraft treten, damit auch nicht die beabsichtigten Entlastungsbeträge bei der KraftSt. Mittlerweile wurde zwischen der EU-Kommission und Deutschland eine Einigung erzielt, so dass nach Ansicht der EU-Kommission die europarechtlichen Bedenken ausgeräumt sind. Neben einer Anpassung der Preise für die Kurzzeitvignetten soll auch eine weitere Anpassung (Erhöhung) der Steuerentlastungsbeträge für Pkw der Euro-6 Klasse vorgenommen werden. Letztere sollen durch eine Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes vorgenommen werden.

## 2. Zu dem Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht gegenüber dem bisherigen Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz eine zusätzliche (erhöhte) Entlastungskomponenten für Euro-6 Pkw in § 9 Abs. 6 Nr. 1 Buchstabe a

KraftStG vor (Regelentlastungssatz). Dieser Regelentlastungssatz für Euro-6 Pkw soll nach § 18 Abs. 14 KraftStG in den ersten beiden Jahren nach Einführung der Infrastrukturabgabe (2019 und 2020) noch einmal angehoben werden, konkret 2,45€ anstatt 2,32€ (Fremdzündungsmotoren) bzw. 5,45€ anstatt 5,32€ (Selbstzündungsmotoren). Nach der Gesetzesbegründung soll dieses eine Verstärkung der ökologischen Komponente darstellen.

Insgesamt können hierdurch in engen Grenzen ökonomische Anreize gesetzt werden, die die Anschaffung von Pkw der Klasse Euro-6 begünstigen. So beträgt die Infrastrukturabgabe für je 100 Kubikzentimeter Hubraum der Klasse Euro-6 1,80€, wohingegen eine Entlastung bei der KraftSt von 2,45€ gewährt wird. Pro 100 Kubikzentimeter Hubraum erfolgt demnach eine (jährliche) Zusatzentlastung von 0,65€ (bzw. nach zwei Jahren von 0,52€). Bei einem Hubraum von 1.400 Kubikzentimeter ergäbe sich unter Berücksichtigung des Entlastungsbetrages bei einer CO<sub>2</sub>-Emissionen von ca. 98 g/km im Ergebnis eine KraftSt von Null. Eine Belastung entstünde dann ausschließlich durch die Infrastrukturabgabe in Höhe von ca. 25€.

Inwieweit anhand dieser exemplarischen Zahlen Anreize zum Kauf und Betrieb von Pkw der Euro-6 Klasse gesetzt werden können, hängt vornehmlich von der Elastizität der Nachfrage ab. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass der Entlastungsbetrag sich ausschließlich nach dem Hubraum ermittelt und nicht zusätzlich noch nach der Kohlenstoffdioxidemission.

Positiv zu werten ist, dass durch § 9 Abs. 6 Satz 2 KraftStG sichergestellt ist, dass keine „Überentlastung“ eintreten kann. Insgesamt wird damit ausgeschlossen, dass eine negative KraftSt festgesetzt wird.

Die erhöhten Entlastungsbeträge nach § 18 Abs. 14 KraftStG sollen ausweislich der Gesetzesbegründung eine Verstärkung der ökologischen Komponente darstellen. Ein derartiges Vorhaben ist positiv zu bewerten. Allerdings muss kritisch hinterfragt werden, inwieweit eine Entlastungsverschiebung nach 2 Jahren (Absenkung der Entlastungsbeträge um 0,13€ pro 100 Kubikzentimeter Hubraum) sinnvoll erscheint. Dem Finanztableau ist zu entnehmen, dass durch die Absenkung der Entlastungsbeträge nach zwei Jahren fiskalische Effekte (Reduzierung der Mindereinnahmen) von ca. 20 Mio. € im Jahr 2021 entstehen werden. Durch die Anpassung bewirkte Neufestsetzungen der KraftSt unter Berücksichtigung des Versandes von Steuerbescheiden, zusätzlichem Personalbedarf, Rechtsbehelfsverfahren und Rückfrage der Steuerpflichtigen sollen insgesamt im Jahr 2021 in der Summe zusätzliche Bürokratiekosten von 26,1 Mio. € entstehen. Im Ergebnis werden damit die fiskalischen Mehreinnahmen zu mehr als 100% durch zusätzliche (einmalige) Bürokratiekosten aufgezehrt. Ein solches Vorgehen stellt keine effiziente Erhebung einer Steuer dar!

Ausweislich des Finanztableaus wird in den Jahren 2022 und 2023 mit steigenden Mindereinnahmen aus dem Entlastungsbetrag für Euro-6 Pkw gerechnet. Nach der Statistik Fahrzeugzulassungen nach Umweltmerkmalen 2016 des Kraftfahrt-Bundesamtes hat sich der Bestand an Euro-6 Pkw in den letzten Jahren jeweils verdreifacht. Vor dem Hintergrund dieser dynamischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich in der Zukunft zusätzliche fiskalische Mindereinnahmen aus dem Entlastungsbetrag ergeben werden. Hierbei ist dann auch nicht auszuschließen, dass bereits in den Jahren 2019 bis 2023 sich höhere fiskalische Mindereinnahmen ergeben können als bisher angenommen.

Berlin, den 19.03.2017

Prof. Dr. Frank Hechtner



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

universität **bonn** · Prof. Dr. Christian Hillgruber · 53012 Bonn

**Prof. Dr. Christian Hillgruber**

Kirchenrechtliches Institut

Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss

- per Mail -

Hausanschrift:  
Adenauer-Allee 18-22, 1. OG

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn

Tel.: 0228/73-7925  
Fax: 0228/73-4869

Sekretariat.hillgruber@jura.uni-  
bonn.de

Bonn, 14.03.2017

### **Schriftliche Stellungnahme zum**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes**

Bundestags-Drucksache 18/11235 vom 20.02.2017

Der **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes** (Bundestags-Drucksache 18/11235 vom 20.02.2017) sieht Änderungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vor, um durch Anhebung der Steuerentlastungsbeträge für Personenkraftwagen der Euro-6-Emissionsklasse mit besonders geminderten Schadstoffemissionen den ökologischen Anreiz zu verstärken (Bundestags-Drucksache 18/11235 vom 20.02.2017, Begründung, S. 1).

Mit einer Anpassung der Regelungen soll den Bedenken der EU-Kommission hinsichtlich der Steuerentlastungsbeträge bei der Kraftfahrzeugsteuer zur Vermeidung einer finanziellen Doppelbelastung bei Einführung der Infrastrukturabgabe Rechnung getragen werden, indem im KraftStG die Steuerentlastungsbeträge für PKW der Euro-6-Emissionsklasse mit besonders geminderten Schadstoffemissionen erhöht und so die ökologische Anreizwirkung verstärkt wird (Bundestags-Drucksache 18/11235 vom 20.02.2017, S. 9).

Dagegen bestehen offensichtlich keine verfassungs- oder europarechtlichen Bedenken. Die Annahme, dass ein höherer Steuerentlastungsbetrag eine Anreizwirkung für den Kauf eines emissionsärmeren Kraftfahrzeugs entfaltet und damit den Umweltschutz fördert, ist plausibel.

In der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes (Unterabteilung Europa Fachbereich Europa) zur Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht, PE 6 - 3000 - 5/17 vom 6. Februar 2017 wird der Einwand erhoben, dass die Begrenzung des Steuerentlastungsbetrags auf die Jahressteuer (Art. 1 Nr. 1 S. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes) darauf schließen lasse, „dass die Kompensationswirkung eine vollständige Entlastung sowohl von der Infrastrukturabgabe als auch von der Kfz-Steuer zur Folge haben kann. Insoweit liegt die Annahme nahe, dass in diesen Fällen eine Überkompensation zugunsten von inländischen Infrastrukturabgabepflichtigen vorliegt und in der Vergleichsgruppe der Pkw der Euro-6-Emissionsklasse nur ausländische Kfz-Halter über ihre Infrastrukturabgabepflicht an den Infrastrukturkosten beteiligt werden“ (S. 47). Dieser Einwand übersieht, dass ein vollständiger Ausgleich der mit der Infrastrukturabgabe verbundenen Belastung mit dem Europarecht vereinbar ist, wie sich aus der Regelung des Art. 7k der Richtlinie 2011/76/EU<sup>1</sup> ergibt, und die darüber hinaus gehende Entlastung sich aus dem umweltpolitischen Lenkungsziel rechtfertigt. Dass ausländischen Kfz-Haltern in der Regel der Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer nicht zugutekommt, beruht schlicht darauf, dass in anderen Staaten zugelassene und nur vorübergehend (für die Dauer von bis zu einem Jahr) in Deutschland genutzte Fahrzeuge hier nicht der Kraftfahrzeugsteuer unterliegen, da sie insbesondere nach der Richtlinie 83/182/EWG<sup>2</sup> sowie aufgrund bilateraler und multilateraler Abkommen (z. B. die Verwaltungsabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei der Kraftfahrzeugsteuer mit zurzeit 41 Staaten und das Genfer Abkommen über die Besteuerung von Straßenfahrzeugen zum privaten Gebrauch im internationalen Verkehr) in Verbindung mit nationalen Umsetzungsvorschriften (§ 3 Nr. 13 S. 1 KraftStG) davon befreit sind. Die europarechtlich veranlasste Steuerbefreiung dient dem legitimen Ziel der Abgrenzung der nationalen Steuerbefugnisse in der EU, um trotz einer nicht bestehenden Harmonisierung in diesem Bereich eine Doppelbesteuerung von Marktteilnehmern bzw. Unionsbürgern zu vermeiden und zu beseitigen. Deshalb ist sie auch als solche nicht diskriminierend. Gleiches gilt für die sich daraus zwingend ergebende Folge, dass eine Entlastung bei der Kfz-Steuer bei von dieser Steuer befreiten Personen nicht zu Buche schlagen kann.



Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 14. März 2017

<sup>1</sup> RL 2011/76/EU v. 27.9.2011, ABIEU Nr. L 269 v. 14.10.2011, S. 1.

<sup>2</sup> Richtlinie 83/182/EWG des Rates vom 28. März 1983 über Steuerbefreiungen innerhalb der Gemeinschaft bei vorübergehender Einfuhr bestimmter Verkehrsmittel, ABIEU Nr. L 105 v. 23.04.1983, S. 59 – 63.

16. März 2017

## Stellungnahme

zur Vereinbarkeit des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (VerkehrStÄndG 2)  
mit dem Recht der Europäischen Union

erstattet von Professor Dr. Friedemann Kainer, Universität Mannheim

### A. Vorbemerkungen

Die Entwürfe zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes<sup>1</sup> und zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes<sup>2</sup> zielen auf eine Angleichung der Infrastrukturabgaben einerseits und der Steuerentlastungssätze andererseits an die von der Europäischen Kommission in ihrem Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“<sup>3</sup> sowie der Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge entwickelten Grundsätze zu nationalen Vignettensystemen.<sup>4</sup>

Die Kommission hat daraufhin das 2015 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren eingestellt. Gegen die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Unionsrecht werden indes weiter Zweifel geäußert.<sup>5</sup> Drei Ansatzpunkte sind von Bedeutung: Die Vereinbarkeit der Einführung der Infrastrukturabgabe in Zusammenspiel mit der Kfz-Steuerentlastung, die zu einer Diskriminierung von EU-Ausländern führe (B.I); das möglicherweise fortbestehende Problem einer unverhältnismäßigen Preisgestaltung von Kurzzeitvignetten gegenüber

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/11237 (Infrastrukturabgabenänderungsgesetz).

<sup>2</sup> BT-Drs. 18/11235 (Änderung des 2. Verkehrssteueränderungsgesetzes).

<sup>3</sup> KOM(2011) 144 end.

<sup>4</sup> So ausdrücklich die Begründung zum Infrastrukturabgabenänderungsgesetz (Fn. 1), S. 9 f.

<sup>5</sup> So jüngst aus dem Bundestag die Ausarbeitung: Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht, PE 6 – 3000/5/17.

Jahresvignetten (B.II) sowie die Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem verkehrsrechtlichen Diskriminierungsverbot der Europäischen Union in Art. 92 AEUV (B.III).

Es zeigt sich, dass die Einwände gegen die Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe kombiniert mit der Steuerentlastung im Bereich der Kfz-Steuern wie auch der Vignettenpreisgestaltung mit dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot nicht begründet sind. In Bezug auf Art. 92 AEUV besteht ein Risiko, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Kombination beider Gesetze auch weiterhin eine Rechtsverletzung sehen könnte. Diese könnte indes auf europäischer Ebene durch Schaffung eines europäischen Rechtsrahmens analog zu LKW-Maut ausgeräumt werden.

## B. Rechtliche Würdigung

### I. Unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe im Zusammenhang mit der Kfz-Steuerentlastung

Im Rahmen des unionalen Diskriminierungsverbots prüft der EuGH, ob durch eine nationale Maßnahme vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt und damit ein EU-Ausländer unmittelbar oder mittelbar benachteiligt wird. Richtigerweise ist dabei nicht nur auf die Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes abzustellen, sondern die Kombination von dort erfolgter Entlastung mit der Einführung einer Infrastrukturabgabe zu berücksichtigen. Beide stehen in einem Sachzusammenhang und fallen in engen zeitlichen Zusammenhang. Da (überwiegend) inländische Personen der deutschen Kfz-Steuer unterfallen, führt die Entlastung (für Euro-5 und schlechtere Fahrzeuge eine exakte Entlastung in Höhe der Infrastrukturabgabe, für Euro-6 Fahrzeuge eine umweltpolitisch begründete Überkompensation) zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen inländischen und ausländischen Haltern von Kfz.

Eine unterschiedliche Behandlung genügt allerdings für die Annahme einer Diskriminierung noch nicht; erforderlich ist vielmehr, dass (typischerweise) Ausländer schlechter behandelt werden.<sup>6</sup> Maßgeblich ist also, ob ausländische Kfz-Halter **im Ergebnis** schlechter behandelt werden als inländische Kfz-Halter, **nicht** ob es zu einer nachteiligen Veränderung des *status quo* kommt. Wäre bereits jede Veränderung mit dem Ergebnis einer bloßen Reduktion von Vorteilen von EU-Ausländern, dann würde aus dem Diskriminierungsverbot ein **Veränderungsverbot**. Gerade der Blick auf Art. 92 AEUV, das (dazu noch unten näher) jedenfalls in der ursprünglichen Fassung tatsächlich (und ausdrücklich) als Veränderungsverbot ausgestaltet war, zeigt, dass Art. 18 AEUV bzw. die aus den Grundfreiheiten resultierenden Diskriminierungsverbote nicht auf eine Veränderung, sondern auf das Ergebnis der Regelung abstellen.

---

<sup>6</sup> Etwa v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 60. EL 2016, Art. 18 AEUV Rn. 6. Aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Urt. v. 27.4.1989, Rs. C-321/87 (Kommission/Belgien), Slg. 1989, 997, Rn. 12.

Eine Vergleichsbetrachtung soll dies deutlich machen: Sieht ein EU-Staat für eine bestimmte Leistung Gebühren für Inländer vor, nicht jedoch für EU-Ausländer, dann ist dieser Staat nicht wegen des Diskriminierungsverbots daran gehindert, das entsprechende Gesetz zu ändern und Gebühren nunmehr auch für EU-Ausländer zu erheben. Eine Diskriminierung liegt offensichtlich nicht vor, obwohl bei rein isolierter Betrachtung des Änderungsgesetzes lediglich EU-Ausländer belastet werden.

Vergleicht man die Behandlung von in- und ausländischen Kfz-Haltern nach Einführung der hier zu erörternden Maßnahmenkombination im Ergebnis, muss ist eine **Benachteiligung der Ausländer zu verneinen**: Bislang beteiligen sich ausländische Kfz-Halter/Fahrer nicht bzw. nur partiell über die Mineralölsteuer an den von ihnen verursachten Infrastrukturkosten, während inländische Kfz-Halter über die Zahlung einer Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beitragen. Durch die Umstellung des deutschen Systems von einer steuerfinanzierten auf eine nutzerfinanzierte Infrastruktur werden bestehende Vorteile von Ausländern abgeschafft und Wettbewerbsgleichheit hergestellt. Die Maßnahmenkombination aus Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuerentlastung führt damit in die Richtung einer **Gleichbehandlung** aus- und inländischer Kfz-Halter.<sup>7</sup>

## II. Unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Vignettenpreise

Auch bei der Ausgestaltung der Vignetten und Vignettenpreise kann eine Diskriminierung möglich sein.

Während für im Inland zugelassene Pkw eine Jahresvignettenpflicht besteht, müssen EU-Ausländer die Wahl haben, Vignetten auch für kürzere Zeiträume zu erwerben. Hintergrund ist der, dass EU-Ausländer typischerweise lediglich für kürzere Zeiträume das inländische Fernstraßennetz verwenden und sie daher bei einer Pflicht zum Erwerb einer Jahresvignette benachteiligt würden.<sup>8</sup> Daher hat etwa Slowenien sein zunächst auf Jahres- und Halbjahresvignetten ausgerichtete System umstellen müssen.<sup>9</sup> Zulässig ist nach gängiger Praxis jedenfalls eine Staffelung nach Jahres-, Zweimonats- und Zehntagesvignetten.

Bei der Preisgestaltung dürfen im Grundsatz unterschiedliche Vignettenpreise nicht zu einer Diskriminierung der typischerweise ausländischen Erwerber von Kurzzeitvignetten führen. Eine Benachteiligung liegt dann vor, wenn auf der Basis von Tagespreisen Kurzzeitvignetten teurer sind als Jahresvignetten. Allerdings ist diese Ungleichbehandlung einer Rechtfertigung zugänglich mit zwingenden Allgemeininteressen bzw. verwaltungstechnischer Notwendigkeit (Berücksichtigung von Verwaltungskosten), sofern die unterschiedlichen Preise noch verhältnismäßig sind. Dabei hat die Bundesregierung die Staffelung der Vignettenpreise lt. Begründung<sup>10</sup> an die Vorgaben der Kommission angepasst, so dass – unterstellt die

---

<sup>7</sup> Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (200 f.).

<sup>8</sup> Hier wirkt das Diskriminierungsverbot in seiner Umkehrung: Verbot zur Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten.

<sup>9</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S.6.

<sup>10</sup> Vgl. die Begründung zum Infrastrukturabgabenänderungsgesetz, BT-Drs. 18/11237, S. 13.

Rechtsauffassung der Kommission ist zutreffend – keine Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Vignettenpreise bestehen.<sup>11</sup>

### III. Unionsrechtskonforme Vignettenpreise für den gewerblichen Verkehr mit Fahrzeugen unter 3,5t

Auf die Bedenken der Vereinbarkeit der deutschen Infrastrukturabgabe i.V.m. dem Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetz wurde bereits hingewiesen.<sup>12</sup> Hierauf nimmt diese Stellungnahme Bezug.

Art. 92 AEUV ist für den gewerblichen Straßenverkehr anwendbar und wird von der Rechtsprechung bislang als ein Stillhalte- bzw. Veränderungsverbot ausgelegt.<sup>13</sup> Gute Gründe sprechen dafür, dass der EuGH seine Rechtsprechung ändert. Insbesondere zementiert Art. 92 AEUV in dieser Auslegung bestehende Wettbewerbsnachteile zulasten von Inländern und wirkt sich damit auf dem Weg zur Schaffung eines Verkehrsbinnenmarkts mit fairen Wettbewerbsbedingungen kontraproduktiv aus.<sup>14</sup> Dabei steht das Stillhaltegebot in Art. 92 AEUV unter dem Vorbehalt sekundärrechtlicher Verkehrsregelungen. Daher wäre es möglich, dass – analog zu Lkw-Maut-Richtlinie eine entsprechende Richtlinie für Pkw erlassen würde. Tatsächlich erlaubt die Lkw-Maut-Richtlinie eine „angemessene Kompensation“ (Art. 7k RL 1999/62/EG).<sup>15</sup> Ob sich die deutsche Regelung für die Pkw-Maut auf die Lkw-Maut-Richtlinie berufen kann,<sup>16</sup> ist zweifelhaft. Immerhin brachte der ehemalige Verkehrskommissar *Kallas* diese Rechtsauffassung deutlich zum Ausdruck<sup>17</sup> und scheint auch die gegenwärtige Verkehrskommissarin *Bulc* keine entsprechenden Einwände zu haben.<sup>18</sup> Tatsächlich wäre es sinnwidrig, wenn das systemfremde Stillhaltegebot nicht mehr für LKW, jedoch weiterhin für gewerbliche Fahrzeuge unter 3,5 t anwendbar wäre, obwohl erstere einen erheblich bedeutenderen Anteil am grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommen haben. Allerdings ist ungewiss, ob der EuGH einer entsprechenden Rechtsauffassung folgen würde.

---

<sup>11</sup> So auch die Ausarbeitung: Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht, PE 6 – 3000/5/17, S. 39 f.

<sup>12</sup> Vgl. *meine* Stellungnahme von März 2015, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/365138/53b19a71b13863274b616da29722897c/kainer--prof--dr--friedemann--universitaet-mannheim-data.pdf>.

<sup>13</sup> S. EuGH, Urteil vom 19.05.1992, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland).

<sup>14</sup> Vgl. So Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (199);

<sup>15</sup> In der Fassung der RL 2011/76/EG; konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01999L0062-20160401&from=DE>.

<sup>16</sup> So *Hillgruber*, DVBl. 2016, 73, 77 f.

<sup>17</sup> „Grundsätzlich stellt eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter Beachtung der in der Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer also keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar“, Antwort von Verkehrskommissar Kallas vom 28.10.2013 auf eine Parlamentarische Anfrage, ABl. C 216 vom 09.07.2014, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>, zuletzt abgerufen am 11.03.2015.

<sup>18</sup> Vgl. die Pressemitteilung [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm).

## C. Zusammenfassung

(1) Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung stellt die von der deutschen Gesetzgebung gewählte (teilweise) Kompensation der Infrastrukturabgabe durch eine Reduktion der Kfz-Steuer grundsätzlich keine Diskriminierung dar.

(2) Die nunmehr gewählte preisliche Staffelung führt zwar zu einer Benachteiligung von EU-Ausländern, diese ist aber verhältnismäßig und gerechtfertigt.

(3) Der Einschluss von gewerblich genutzten Fahrzeugen unter 3,5t in den Anwendungsbereich des Infrastrukturabgabengesetzes führt zur Anwendbarkeit des Art. 92 AEUV, der von der Rechtsprechung des EuGH als Stillhaltegebot verstanden wird. Da durch die Kompensation der Infrastrukturabgabe bestehende Wettbewerbsvorteile von ausländischen Verkehrsunternehmen reduziert werden, liegt tatbestandlich ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV in der gegenwärtigen, binnenmarktrechtlich allerdings zweifelhaften Auslegung vor. Möglicherweise können die Wertungen der für Fahrzeuge über 3,5t anwendbaren RL 1999/62/EG zu einem abweichenden Ergebnis führen.

**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**

**von  
Ralf Ratzenberger**

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

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Zusammenfassung und Sensitivitätsrechnungen</b>	<b>3</b>
2.1	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der eigenen Schätzung	3
2.2	Analyse der Abweichungen zur BMVI-Prognose	4
2.3	Sensitivitätsrechnungen für die Einnahmen von ausländischen Pkw	9
2.4	Schlussfolgerungen	15
<b>3</b>	<b>Stellungnahme zu den Gutachten von Schulz</b>	<b>16</b>
3.1	Zuschläge in Höhe von 10 % bis 25 % fehlerhaft berechnet bzw. nicht belegt	16
3.2	Empirische Grundlagen und erforderliche Schätzungen	17
3.3	Erforderliche und nicht erforderliche Hochrechnungen in früheren Arbeiten	20
3.4	Gründe für Textänderungen	21
3.5	Wissenschaftliches Arbeiten und Qualität von Schätzungen	21

### Anhang: Vollständiger Text der Studie im Auftrag des ADAC

## 1 Vorbemerkungen

Im **Juni 2015** hat der Deutsche Bundestag die Einführung einer sog. "Infrastrukturabgabe" beschlossen, die für die Benutzung des Bundesautobahnnetzes und – allerdings nur von deutschen Pkw – auch des Bundesstraßennetzes zu entrichten ist. Nachdem der Vollzug dieses Gesetzes infolge des von der EU-Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens zunächst aufgeschoben wurde, haben sich die Kommission und Deutschland im Dezember 2016 auf eine "Kompromisslösung" geeinigt.<sup>1</sup> Auf der Basis der dort vereinbarten Änderungen hat die Bundesregierung im **Januar 2017** eine Modifikation der ursprünglichen Ausgestaltung beschlossen.<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang hat das BMVI eine **aktualisierte Abschätzung** der Einnahmen erstellt,<sup>3</sup> die wiederum auf der Vorgängerversion aufbaut, die am 23.02.2015 auf der Internetpräsenz des BMVI veröffentlicht wurde.<sup>4</sup>

Entgegen des Titels der neuen BMVI-Prognose wurden auch die Einnahmen von **deutschen** Pkw abgeschätzt, und zwar auf **3,1 Mrd.** Euro. Für das Gebührenaufkommen von **ausländischen** Pkw<sup>5</sup> wurden **834 Mio.** Euro ermittelt. Dieser Betrag liegt **um ein Mehrfaches über** dem Betrag in Höhe von **276 Mio.** Euro, der vom Autor dieser Stellungnahme im Februar 2017 in einer Studie für den ADAC geschätzt wurde.<sup>6</sup>

Auf Grund dieser Studie und früherer, vergleichbarer Arbeiten wurde der Ersteller dieser Schätzungen gebeten, für den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestags die vorliegende Stellungnahme zu erstellen. In ihr werden zunächst die **zentralen Ergebnisse** der eigenen Schätzung aus dem Jahr 2017 dargestellt, die wichtigsten **Gründe** für die erhebliche **Abweichung** zur BMVI-Prognose analysiert sowie, darauf aufbauend, einige **Sensitivitätsrechnungen** durchgeführt (Kap. 2).

---

1 EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 1.12.2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm)

2 Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabegesetzes, Bundesrats-Drucksache 70/17 vom 27.01.2017.

3 BMVI, Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, Stand 16.01.2017, im Folgenden zitiert als "BMVI-Prognose 2017".

4 BMVI, Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, im Folgenden zitiert als "BMVI-Prognose 2015". <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/prognose-infrastrukturabgabe.html>

5 Hier und im gesamten Text wird grundsätzlich der Begriff der "deutschen Pkw" und der "ausländischen Pkw" verwendet. Es dürfte sich von selbst verstehen, dass sich die Unterscheidung auf den Zulassungsort (und nicht etwa auf den Produktionsstandort) bezieht, so dass aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung auf die Formulierung "in Deutschland / im Ausland zugelassene Pkw" verzichtet wird.

6 R. Ratzenberger, Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017, München, Februar 2017.

Die **Prognose des BMVI** wurde von Prof. Wolfgang **Schulz** et al. (IERC GmbH, Meerbusch) in einem Gutachten vom Januar 2017 auf "Schlüssigkeit" geprüft.<sup>1</sup> Da einige Ergebnisse dieses Gutachtens vom BMVI an prominenter Stelle seiner Internetpräsenz dargestellt wurden,<sup>2</sup> wird darauf auch in der vorliegenden Stellungnahme eingegangen (Kap. 3). Gleiches gilt für eine weitere Arbeit von Schulz et al., die sich mit der Abschätzung des Autors im Auftrag des ADAC auseinandergesetzt hat.<sup>3</sup> Letztere ist zur Herstellung von Transparenz als **Anhang** zu dieser Stellungnahme vollständig dargestellt.

- 
- 1 W. Schulz, N. Joisten, S. Scheler, Gutachten zur Schlüssigkeit der vom BMVI ermittelten möglichen Einnahmen der geplanten Infrastrukturabgabe, Meerbusch, 18.01.2017, im Folgenden zitiert als "Schulz et al. (2017a)", <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/gutachten-infrastrukturabgabe.html>
  - 2 <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/gutachten-einnahmeproggnose-infrastrukturabgabe.html>
  - 3 W. Schulz, S. Scheler, N. Joisten, 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, im Folgenden zitiert als "Schulz et al. (2017b)". Diese Arbeit wurde vom BMVI (bisher) nicht veröffentlicht und ist daher nur als "graue Literatur" erhältlich.

## 2 Zusammenfassung und Sensitivitätsrechnungen

### 2.1 Zusammenfassende Darstellung 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). Dieser Betrag errechnet sich auch als Differenz der Bruttoeinnahmen (3,312 Mrd.) und der (gesamten) Kfz-Steuerentlastung (3,173 = 3,036 + 0,137 Mrd.).

**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 <sup>1)</sup>	211	214	217	220	223	217
<b>Unterdeckung des laufenden Betriebs</b>	<b>-71</b>	<b>-114</b>	<b>-112</b>	<b>-144</b>	<b>-175</b>	<b>-123</b>
Einmalige Einführungskosten <sup>2)</sup>						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	76	76	76	76	76	76
- bei Umlegung auf 10 Jahre	38	38	38	38	38	38
<b>Unterdeckung insgesamt (einschl. Einführungskosten)</b>						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	<b>-147</b>	<b>-190</b>	<b>-188</b>	<b>-220</b>	<b>-251</b>	<b>-199</b>
- bei Umlegung auf 10 Jahre	<b>-109</b>	<b>-152</b>	<b>-150</b>	<b>-182</b>	<b>-213</b>	<b>-161</b>

1) Quelle: 2019 wie BMVI-Prognose (2017), S. 18, dynamisiert mit Preissteigerungsrate von 1,5 % p.a.

2) 380 Mio. Euro, Quelle: BMVI-Prognose (2015), S. 18, in BMVI-Prognose (2017) nicht dargestellt

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 geschätzt, in der aktuellen Prognose aber – aus nicht genannten Gründen – nicht mehr quantifiziert werden, 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 steigende 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).

## 2.2 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,<sup>1</sup> 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.).

---

<sup>1</sup> Die als solche bezeichneten 3767 Mio. Euro in Abbildung 7 der Zusammenfassung sind als irreführend zu bezeichnen, weil sie sich nur auf die Infrastrukturabgabe selbst beziehen, d.h. die Steuerentlastung für deutsche Pkw nicht berücksichtigen.

## 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 ausländischen 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. Dass die Differenz hier gering ist, kommt dadurch zustande, dass für diese zentrale Größe mehrere, hinreichend valide empirische Grundlagen vorliegen (vgl. auch Abschnitt 3.2).

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 Auslandseinspendlern 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)**

	<b>BMVI-Prognose</b>	<b>Eigene Schätzung</b>	<b>Abweichung (%)</b>
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. Im Einzelnen kommt der geringe Wert für die EuD pro Pkw zustande durch niedrige Annahmen bei den Tagesgeschäftsreisen (6 EuD) und den Privatfahrten (13 EuD), die das Gesamtergebnis zusammen ohnehin dominieren. Hier 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. In der eigenen Schätzung wurden für diese Fahrtzwecke 50 EuD pro Pkw unterstellt. Die o.a. Werte der BMVI-Prognose müssen als **wenig realistisch** eingestuft werden. Vertiefende Ausführungen dazu finden sich bei den Sensitivitätsrechnungen in Abschnitt 2.3.

Darüber hinaus wurde in der BMVI-Prognose geschätzt, dass **pro Pkw** im Durchschnitt 1,5 Vignetten erworben werden. Dies ist zwar nicht weit entfernt von der eigenen Quantifizierung (1,3). Dennoch erhöht sich damit die Abweichung bei der Anzahl der verkauften Vignetten (29,6 zu 10,4 Mio.) nochmals auf 184 %.

Der **mittlere Preis** pro Vignette ist mit 29,60 Euro trotz der wesentlich höheren Zahl der vignettenpflichtigen Pkw noch etwas höher als selbst geschätzt (26,50 Euro). Dies kommt durch die (unplausibel) hohe Anzahl der Tagesgeschäftsreisen (vgl. Abschnitt 2.3) und die Annahme zustande, dass hierfür ausschließlich Jahresvignetten erworben werden.

Damit liegen die **gesamten Gebühreneinnahmen** für das Jahr 2019 laut BMVI (878 Mio. Euro ohne bzw. 834 Mio. mit "Sicherheitsabschlag"<sup>1</sup>) um 218 % bzw. 202 % über der eigenen Schätzung (276 Mio.). In absoluten Zahlen beläuft sich die Abweichung auf **602 bzw. 558 Mio.** Euro. Letzterer Wert trägt somit zu **94 %** zur o.a. Gesamtabweichung in Höhe von 595 Mio. Euro (2019) bei.

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. In den Sensitivitätsrechnungen wird dies noch verdeutlicht.

---

<sup>1</sup> Der Sicherheitsabschlag in Höhe von 5 % wurde gebildet, um "den konservativen Betrachtungsansatz zu stützen" und "die in Härtefällen möglichen Erstattungen der Infrastrukturabgabe von in Deutschland zugelassenen Pkw ohne Bundesfernstraßennutzung" zu berücksichtigen (BMVI-Prognose, S. 17).

## 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, was auch eine Komponente der Einigung mit der EU-Kommission war. 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).<sup>1</sup> Dem lag ein Entlastungsbetrag in Höhe von **0,45 Euro** pro 100 ccm zu Grunde, der ab 2021 auf **0,32 Euro** reduziert wird.<sup>2</sup> Letzteres ist der Grund für die Absenkung der Mindereinnahmen im Jahr 2021. 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.<sup>3</sup> Somit

1 Entwurf eines Gesetzes des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, a.a.O., S. 2.

2 Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabegesetzes, a.a.O., S. 5.

3 Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (InfrAG) vom 8.6.2015, Anlage zu § 8, Abs. 1, Nr. 3, Bst. ccc, sowie Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz vom 8.6.2015, § 9, Abs. 6, Nr. 7, Bst. aa.

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). In diesem Ausmaß liegt also die **gesamte** Kfz-Steuerentlastung (aller Pkw) **über** den Bruttoeinnahmen aus der Infrastrukturabgabe für deutsche Pkw.

Die **Abweichung** zur BMF-Schätzung beträgt für das Jahr **2019** lediglich **37 Mio.** Euro, was 6 % der o.a. Gesamtabweichung (595 Mio.) entspricht. Im Jahr 2023 beläuft sie sich allerdings schon auf **105 Mio.** Euro. Der Anstieg entsteht aus der zunehmenden Zahl der Euro-6-Fahrzeuge, die bei den höheren Entlastungsbeträgen (pro 100 ccm) stärker durchschlägt als bei den geringeren, vom BMF verwendeten.

Dass das **BMF** in seinem Gesetzentwurf nur den Effekt der nun beschlossenen Gesetzesänderung (gegenüber dem ursprünglichen Gesetz) berechnet, ist **legitim**. Dass aber das **BMVI** in seiner Einnahmenprognose und in weiteren Verlautbarungen nur mit dem BMF-Schätzwert (für 2019) arbeitet und die 2015 beschlossene Entlastung ignoriert, ist **fehlerhaft**. Die Beschränkung auf das Jahr 2019, d.h. die Nicht-Berücksichtigung des auch nach BMF steigenden Entlastungsvolumens, fällt im Vergleich dazu weniger ins Gewicht.

### 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,<sup>1</sup> 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."<sup>2</sup> Diese Argumentation ist kurios. Wenn sie bei den Betreibern anfallen, dann müssen sie von ihnen kalkulatorisch berücksichtigt werden. Wenn sie zudem in den "Kosten pro Jahr" – gemeint sind offensichtlich die, andernorts als "Systemkosten" bezeichneten, laufenden Betriebskosten – enthalten sind, dann stellt sich die Frage, warum sie 2015 getrennt geschätzt wurden. Ob das damals geschätzte Volumen plausibel ist, kann nicht beurteilt werden. Jedoch ist der aktuelle Umgang damit **nicht nachvollziehbar**. Bei einer Um-

---

1 BMVI-Prognose 2015, S. 18.

2 BMVI-Prognose 2017, S. 18.

legung dieses Betrags auf einen Zeitraum von fünf bzw. zehn Jahren entstehen jährliche Kosten in Höhe von **76 bzw. 38 Mio.** Euro (vgl. Abschn. 2.1).

### 2.3 Sensitivitätsrechnungen für die Einnahmen von ausländischen Pkw

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass der Großteil der Abweichungen zwischen der BMVI-Prognose und der Abschätzung des Autors dieser Stellungnahme auf die Einnahmen von ausländischen Fahrzeugen und hier wiederum auf die Schlüsselgröße "**Ein- und Durchfahrten (EuD) pro Pkw**" zurückzuführen ist. Mangels jeglicher empirischer Grundlagen hierfür wurde diese Größe in beiden Abschätzungen in (allerdings unterschiedlicher) **fahrtzweckspezifischer Disaggregation** bestimmt. Letztere dient einzig und allein dazu, den Gesamtwert in homogenere Teilsegmente zu zerlegen und damit den (zwingend vorhandenen) Unsicherheitsbereich zu reduzieren.

Die fahrtzweckspezifische Differenzierung der **BMVI-Prognose** erfolgte, entsprechend den dabei genutzten empirischen Informationen, nach den sechs Zwecken

- Pendler
- Geschäftsreisen mit Übernachtung
- Urlaubsreisen mit Übernachtung
- Sonstige Fahrten mit Übernachtung
- Tagesgeschäftsreisen
- Privatfahrten ohne Übernachtung.

Dabei wurden für die Pendler, d.h. den Berufsverkehr, Daten aus der Pendlerstatistik der **Bundesagentur für Arbeit** und für die vier nächstgenannten Zwecke Daten aus Erhebungen der **Deutschen Zentrale für Tourismus** verwendet. Die **Privatfahrten** ohne Übernachtung wurden **residual** aus dem Eckwert (155 Mio., vgl. Abschn. 2.2) berechnet.<sup>1</sup> Die Ergebnisse der gesamten Berechnungen sind Tabelle 4a zu entnehmen. Die Werte für die Ergebnisgrößen (EuD, Pkw, Anzahl Vignetten, Einnahmen) finden sich auch in der zentralen Tabelle der BMVI-Prognose.<sup>2</sup> Die Werte für die Eingangsparameter EuD pro Pkw, Verteilung der Vignettentypen und Anzahl der Käufe pro Pkw wurden errechnet. Der Weg der Berechnungen dürfte offensichtlich sein:

- Mittels der Größe EuD pro Pkw wird aus der Zahl der EuD die Zahl der vignettenpflichtigen Pkw berechnet.

---

1 BMVI-Prognose 2017, S. 16.

2 BMVI-Prognose 2017, Abbildung 6, S. 17.

- Aus der Verteilung nach dem Gültigkeitszeitraum und der Anzahl der Käufe pro Pkw (von Zehntagesvignetten) ergibt sich die Anzahl der verkauften Vignetten.
- Daraus und aus den, in Tabelle 8 nicht ausgewiesenen, Durchschnittspreisen (72,27 bzw. 11,80 Euro) resultieren die jeweiligen Einnahmen.

**Tabelle 4a: Sensitivitätsrechnungen zur BMVI-Prognose****a) Ausgangssituation**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tages- gesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	29,48	4,19	11,44	3,63	30,34	75,92	155,00
EuD pro Pkw	86,5	10,0	2,0	2,0	6,0	13,0	8,1
--> Pkw (Mio.)	0,34	0,42	5,72	1,82	5,06	5,84	19,19
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	45,5
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	54,5
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,34	0,42	0,00	0,00	5,06	2,92	8,74
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,00	0,00	11,44	3,63	0,00	5,84	20,91
--> Einnahmen JV (Mio.)	24,6	30,3	0,0	0,0	365,4	211,0	631,4
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,0	0,0	135,0	42,8	0,0	68,9	246,7
--> Summe Einnahmen (Mio.)	24,6	30,3	135,0	42,8	365,4	279,9	878,1

JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten

zu hoch zu niedrig

Der o.a. Unsicherheitsbereich kann ermittelt werden, indem die wichtigsten Parameter im Sinne einer **Sensitivitätsanalyse** variiert werden. Die erste Modifikation betrifft den **Anteil der Tagesgeschäftsreisen** (ohne Übernachtung). Der hohe Wert in der BMVI-Prognose (30,3 Mio. (in Tab. 4a gelb unterlegt) oder 20 % aller EuD) ist nicht plausibel. Er ist darauf zurückzuführen, dass hier vom BMVI der Ausländeranteil an allen Fahrten (von Deutschen und Ausländern) in Höhe von 12,6 % aus den mehrtägigen Geschäftsreisen übertragen wurde. Es dürfte nachvollziehbar sein, dass bei Eintagesgeschäftsreisen, die viele kürzere Fahrten beinhalten, der Ausländeranteil wesentlich niedriger ist als bei Mehrtagesgeschäftsreisen. Zusammen mit dem äußerst geringen Wert für die EuD pro Pkw in diesem Fahrtzweck werden allein in ihm Einnahmen in Höhe von 365 Mio. Euro abgeleitet. Dies muss als **erheblich zu hoch** eingestuft werden.

Wenn nun allein der Anteil der Tagesgeschäftsreisen an allen EuD auf 10 % abgesenkt (und damit derjenige der residual bestimmten Privatfahrten von 49 % auf 59 % angehoben) wird, dann reduzieren sich die **Gesamteinnahmen** auf **754 Mio.** Euro, d.h. gegenüber der Ausgangssituation bereits um 124 Mio. oder 14 % (vgl. Tab. 4b).<sup>1</sup>

**Tabelle 4b: Sensitivitätsrechnungen zur BMVI-Prognose**

**b) Anhebung des Anteils der Tagesgeschäftsreisen**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tagesgesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	29,48	4,19	11,44	3,63	15,50	90,76	155,00
EuD pro Pkw	86,5	10,0	2,0	2,0	6,0	13,0	8,7
--> Pkw (Mio.)	0,34	0,42	5,72	1,82	2,58	6,98	17,86
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	38,3
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	61,7
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,34	0,42	0,00	0,00	2,58	3,49	6,83
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,00	0,00	11,44	3,63	0,00	6,98	22,05
--> Einnahmen JV (Mio.)	24,6	30,3	0,0	0,0	186,7	252,3	493,9
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,0	0,0	135,0	42,8	0,0	82,4	260,2
--> Summe Einnahmen (Mio)	24,6	30,3	135,0	42,8	186,7	334,6	754,1

JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten

modifizierte Werte beeinflusste Werte

Bei den **Tagesgeschäftsreisen** wurden zudem lediglich **6 EuD pro Pkw** unterstellt, und zwar ohne jede Kommentierung.<sup>2</sup> Dies ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit **erheblich zu niedrig**. Denn hier dominieren die Fahrten über relativ kurze Distanzen im "kleinen Grenzverkehr". Somit werden die einzelnen Fahrzeuge hier wesentlich häufiger pro Jahr grenzüberschreitend eingesetzt als vom BMVI angenommen. Zu denken ist hier z.B. an Handelsvertreter, Handwerksbetriebe, Anbieter von (unternehmens- oder haushaltsbezogenen) Dienstleistungen u.v.m., die ihren Kundenkreis zu größeren Teilen in Deutschland haben. Dieser Kundenkreis verteilt sich nicht gleichmäßig über Deutschland, sondern liegt in der weit überwiegenden Mehr-

1 Die Gesamteinnahmen liegen in fahrtzweckspezifischer Segmentierung nur ohne den "Sicherheitsabschlag" vor, der naturgemäß nicht entsprechend differenziert werden kann. Für die Verdeutlichung des Ausmaßes der einzelnen Effekte der Sensitivitätsrechnungen ist dies vernachlässigbar; sie sind mit und ohne Abschlag annähernd gleich groß.

2 BMVI-Prognose 2017, S. 15.

heit der Fälle im (mehr oder minder weit gezogenen) Grenzgebiet. Z.B. haben Gewerbetreibende aus Basel Kunden eher selten in Berlin, Hamburg oder Köln, sondern weit überwiegend im Raum von Lörrach bis Freiburg. Entsprechend reisen sie nicht 6 Mal pro Jahr, sondern wesentlich häufiger nach Deutschland ein. In der eigenen Schätzung wurde für diesen Fahrtzweck, wie für einige andere, pro Pkw eine Fahrt pro Woche angenommen, d.h. rund 50 EuD im Jahr. Nimmt man im Sinne einer vorsichtigeren Annäherung **24 Fahrten** (2 pro Monat) an, dann vermindern sich die Gesamteinnahmen weiter auf **614 Mio.** Euro (vgl. Tab. 4c).

**Tabelle 4c: Sensitivitätsrechnungen zur BMVI-Prognose**

**c) Anhebung der EuD pro Pkw bei den Tagesgeschäftsreisen**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tagesgesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	29,48	4,19	11,44	3,63	15,50	90,76	155,00
EuD pro Pkw	86,5	10,0	2,0	2,0	24,0	13,0	9,7
--> Pkw (Mio.)	0,34	0,42	5,72	1,82	0,65	6,98	15,92
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	30,8
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	69,2
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,34	0,42	0,00	0,00	0,65	3,49	4,90
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,00	0,00	11,44	3,63	0,00	6,98	22,05
--> Einnahmen JV (Mio.)	24,6	30,3	0,0	0,0	46,7	252,3	353,9
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,0	0,0	135,0	42,8	0,0	82,4	260,2
--> Summe Einnahmen (Mio.)	24,6	30,3	135,0	42,8	46,7	334,6	614,1
JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten							
					modifizierte Werte	beeinflusste Werte	

Im (dominierenden) **Privatverkehr** (ohne Übernachtung) wurden vom BMVI **13 EuD pro Pkw** unterstellt. Dies ist zwar höher als bei den Tagesgeschäftsreisen, aber immer noch deutlich **niedrig**. Der Wert setzt sich zusammen aus 2 im sog. "Gelegenheitsverkehr" und 24 (2 Mal pro Monat) im "kleinen Grenzverkehr", wobei für diese beiden Gruppen eine hälftige Aufteilung (der Fahrzeuge) angenommen wurde. Vor allem Letzteres muss als äußerst zweifelhaft betrachtet werden. Bei diesem Segment handelt es sich vor allem um Freizeitfahrten am Abend und am Wochenende sowie um Besuchsfahrten zu Verwandten, Freunden und Bekannten (ohne Übernachtung). Insbesondere erstere werden allesamt nicht nur wenige Male pro Jahr, sondern wesentlich häufiger durchgeführt, und zwar auch hier im "kleinen Grenzverkehr". Zu denken sind hier an Besuche von Restaurants etc., Kultureinrichtungen u.v.m. Alle diese Aktivitäten

finden nicht wenige Mal pro Jahr, sondern mehr oder minder **regelmäßig** statt. Wenn z.B. ein Basler angesichts der – derzeit durch die Wechselkursentwicklung noch erheblich verstärkten – Preisunterschiede zwischen deutschen und schweizerischen Restaurants erstere bevorzugt, dann wird er sie regelmäßig aufsuchen. Dies gilt auch für die **Einkaufsfahrten**, die in der BMVI-Prognose offensichtlich hier subsumiert wurden. Bei ihnen werden Preisunterschiede für einzelne Produkte oder Produktgruppen ebenfalls regelmäßig genutzt. In den allermeisten Fällen werden mit einem Pkw in diesem Fahrtzweck mindestens eine Fahrt pro Monat und höchstens mehrere Fahrten pro Woche unternommen. In der eigenen Schätzung wurden auch hier 50 EuD pro Pkw unterstellt. Der obere BMVI-Wert in Höhe von 24 (statt insgesamt 13 für diesen Fahrtzweck) wird zwar auch noch als zu niedrig eingestuft, könnte aber als gerade noch denkbar betrachtet werden. Allein bei Ansetzung dieses Werts vermindern sich die Gesamteinnahmen, auch auf Grund des hohen Anteils dieses Fahrtzwecks, nochmals deutlich, nämlich um weitere 153 Mio. auf nunmehr **461 Mio.** Euro (vgl. Tab. 4d). Abzüglich des "Sicherheitsabschlags" des BMVI in Höhe von 5 % (vgl. Abschn. 2.2.(1)) ergeben sich **438 Mio.** Euro. Damit liegen sie erstmals in einem **halbwegs realistischen** Bereich.

**Tabelle 4d: Sensitivitätsrechnungen zur BMVI-Prognose**

**d) Anhebung der EuD pro Pkw beim Privatverkehr**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tages-gesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	29,48	4,19	11,44	3,63	15,50	90,76	155,00
EuD pro Pkw	86,5	10,0	2,0	2,0	24,0	24,0	12,2
--> Pkw (Mio.)	0,34	0,42	5,72	1,82	0,65	3,78	12,72
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	25,9
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	74,1
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,34	0,42	0,00	0,00	0,65	1,89	3,30
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,00	0,00	11,44	3,63	0,00	3,78	18,85
--> Einnahmen JV (Mio.)	24,6	30,3	0,0	0,0	46,7	136,7	238,3
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,0	0,0	135,0	42,8	0,0	44,6	222,4
--> Summe Einnahmen (Mio.)	24,6	30,3	135,0	42,8	46,7	181,3	460,7

JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten

modifizierte Werte beeinflusste Werte

Werden nunmehr im letzten Schritt die **EuD pro Pkw** in **beiden** Segmenten auf den Wert der eigenen Schätzung (**50**, d.h. eine Fahrt pro Woche) angehoben, ergeben sich nur noch **342 Mio.** Euro bzw., einschließlich des Sicherheitsabschlags, **325 Mio.** Euro. Dies ist naturgemäß von den 276 Mio. aus der eigenen Schätzung nicht mehr allzu weit entfernt (vgl. Tab. 4e).

**Tabelle 4e: Sensitivitätsrechnungen zur BMVI-Prognose**

**e) Nochmalige Anhebung der EuD pro Pkw bei den Tagesgeschäftsreisen und beim Privatverkehr**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tagesgesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	29,48	4,19	11,44	3,63	15,50	90,76	155,00
EuD pro Pkw	86,5	10,0	2,0	2,0	50,0	50,0	14,9
--> Pkw (Mio.)	0,34	0,42	5,72	1,82	0,31	1,82	10,42
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	19,0
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	81,0
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,34	0,42	0,00	0,00	0,31	0,91	1,98
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,00	0,00	11,44	3,63	0,00	1,82	16,88
--> Einnahmen JV (Mio.)	24,6	30,3	0,0	0,0	22,4	65,6	142,9
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,0	0,0	135,0	42,8	0,0	21,4	199,2
--> Summe Einnahmen (Mio.)	24,6	30,3	135,0	42,8	22,4	87,0	342,1

JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten

modifizierte Werte beeinflusste Werte

Bei einer vice versa vorgenommenen Modifikation der erwähnten 50 EuD pro Pkw in der **eigenen Schätzung** auf **24** Fahrten (2 pro Monat statt eine pro Woche), dann 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A. Eisenkopf, 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. März 2015, S. 8.

Die vom BMVI sowohl in seinen Einnahmenprognosen<sup>1</sup> als auch an anderer Stelle wiederholt, zuletzt auf seiner Internetpräsenz im Zusammenhang mit den o.a. Gutachten von Schulz,<sup>2</sup> geäußerte Behauptung, seine Prognosen seien "**konservativ gerechnet**", muss als **falsch** eingestuft werden.

## 2.4 Schlussfolgerungen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass mit einigen wenigen Modifikationen der zentralen Schlüsselgrößen ein Betrag in Höhe von **gut 300 bis 350 Mio. Euro** (letzterer nach Eisenkopf) ermittelt werden kann. Dies liegt also 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 (vgl. Abschn. 2.1 und 2.2 (3)) 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)**"<sup>3</sup>, ist somit nichts hinzuzufügen.

---

1 BMVI-Prognose 2017, S. 18.

2 <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/gutachten-einnahmeprognoese-infrastrukturabgabe.html>

3 A. Eisenkopf (2015), S. 9.

### 3 Stellungnahme zu den Gutachten von Schulz

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, haben Prof. Wolfgang Schulz et al. (IERC GmbH, Meerbusch) zum einen im Januar 2017 die Prognose des BMVI auf "Schlüssigkeit" geprüft und zum anderen im Februar 2017 zur Abschätzung des Autors Stellung bezogen.<sup>1</sup> Angesichts mancher, dort geäußelter, Aussagen lässt es sich nicht vermeiden, auf diese beiden Arbeiten einzugehen.

#### 3.1 Zuschläge in Höhe von 10 % bis 25 % fehlerhaft berechnet bzw. nicht belegt

Die letztendlich **zentrale Aussage** von Schulz (2017a) ist folgende:

"Das Prognosemodell des BMVI unterliegt, wie jedes Prognosemodell einer gewissen Unsicherheit. Insbesondere eine Veränderung der Inputvariablen kann zu einem veränderten Ergebnis führen. Im vorliegenden Fall unter Berücksichtigung der unteren und oberen Grenzwerte weist die Berechnung die Tendenz auf, die Mauteinnahmen zwischen **10% und 25% zu unterschätzen.**" (S. 23, Hervorhebung d. Verf.)

Diese Aussage wurde vom **BMVI** übernommen:

„Die Einnahmen aus der Pkw-Maut können laut einem aktuellen Gutachten von Prof. Dr. Wolfgang Schulz noch höher ausfallen, als vom BMVI angenommen – um 10 bis 25 Prozent.“<sup>2</sup>

Die (vermeintliche) Unterschätzung um **10 %** wird daraus abgeleitet, dass "der Dieselanteil beim Pkw-Bestand gebietsfremder Pkw deutlich höher ist als der Dieselanteil des Pkw-Bestandes von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen"<sup>3</sup> Dieser Sachverhalt würde – unter sonst gleichen Umständen – wegen der **höheren Vignettenpreise für Diesel-Pkw** dazu führen, dass auch die Einnahmen höher ausfallen, als wenn man die Antriebsartenstruktur der deutschen Pkw heranziehen würde.

In der BMVI-Prognose wurde der durchschnittliche Preis einer Jahresvignette für **deutsche** Pkw – entsprechend der Struktur des Bestands nach Antriebsarten – auf **67,37 Euro**<sup>4</sup> und für **ausländische** Pkw auf **72,27 Euro** quantifiziert. Letztgenannter Betrag wurde zwar nirgendwo explizit ausgewiesen, lässt sich jedoch einfach aus den, in der zusammenfassenden Abbildung 6

1 Schulz et al. (2017a) bzw. Schulz et al. (2017b)".

2 <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/gutachten-einnahmeprognoese-infrastrukturabgabe.html>

3 Schulz et al. (2017a), S. 22.

4 BMVI-Prognose 2017, S. 10.

ausgewiesenen Gesamteinnahmen (631,363 Mio. Euro) und der Zahl der verkauften Jahresvignetten (8,736 Mio.) errechnen.<sup>1</sup> Er ergibt sich, in dem die Durchschnittspreise in Höhe von 46,69 (Benzin) und 103,53 (Diesel) Euro nicht mit der Struktur des deutschen Bestands (64 / 36 %), sondern mit derjenigen der ausländischen Fahrzeuge (55 / 45 %) gewichtet werden.

Somit hat die BMVI-Prognose den höheren Diesel-Anteil der ausländischen Pkw bereits **vollständig berücksichtigt**. Die Differenz zwischen dem Durchschnittspreis für diese und demjenigen für die deutschen Pkw beläuft sich auf **7 %**. Dies haben Schulz et al. offensichtlich **übersehen**. Die Ableitung eines Zuschlags aus diesem Sachverhalt ist **unbegründet**.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass der Anteil der leistungs- und damit in der Regel auch hubraumstärkeren Pkw in Deutschland höher ist als in den meisten anderen europäischen Ländern, weshalb der Durchschnittspreis für ausländische Fahrzeuge **unter** dem Wert für deutsche Pkw liegen könnte. Zudem werden im Langstreckenverkehr überdurchschnittlich häufig neuere und damit emissionsgünstigere Fahrzeuge eingesetzt. Andererseits werden längere Fahrten eher mit größeren Fahrzeugen durchgeführt, was in die gegenläufige Richtung wirkt. Alle diese Effekte entziehen sich einer belastbaren Quantifizierung. Jedoch kann daraus die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der, in der BMVI-Prognose verwendete, Wert von 72 Euro eher im **oberen Bereich** des realistischen Spektrums liegt.

Zu der behaupteten Unterschätzung um **25 %** schließlich findet sich im gesamten Gutachten von Schulz et al. **keine einzige Aussage**, aus der deutlich werden würde, woraus sie abgeleitet wird.

### 3.2 Empirische Grundlagen und erforderliche Schätzungen

In mehreren Textpassagen von Schulz et al. (2017b) wird zwar nicht explizit, aber doch suggestiv der Eindruck erweckt, die **BMVI-Prognose** wäre in einem **höheren Ausmaß empirisch fundiert** als die des Autors dieser Stellungnahme. Diese Aussage ist **falsch**. Hier müssen die einzelnen Segmente der Abschätzungen sauber differenziert werden.

Das **erste Segment** ist die Zahl aller **Ein- und Durchfahrten** (EuD) ausländischer Pkw. Für sie liegen mehrere, hinreichend valide empirische Grundlagen vor, die in **beiden** Abschätzungen genutzt wurden, wenngleich nicht im gleichen Umfang. Dazu zählen

---

1 BMVI-Prognose 2017, S. 17.

- die vom BMVI verwendete Fahrleistungserhebung 2002,
- die vom Autor verwendeten Daten aus der (bis 2003 durchgeführten) Erhebung des grenzüberschreitenden Straßenverkehrs durch das KBA
- sowie die in beiden Abschätzungen verwendeten Ausländerverkehrszählungen der Jahre 2003 und 2008.

Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Autor dieser Stellungnahme in seiner Abschätzung teilweise die Ergebnisse der **Fahrleistungserhebung 2014** nutzen konnte, weil er an der Veranstaltung am 14.4.2016 in der BAST teilgenommen hat, in der die Eckwerte der Ergebnisse auf einem zweiseitigen Handout präsentiert wurden. Das **BMVI**, dem die tiefer differenzierten Ergebnisse bereits seit geraumer Zeit vorliegen, hat diese **nicht genutzt** oder zumindest nicht erwähnt. Ob ein Zusammenhang damit besteht, dass die seit Monaten fertiggestellte Publikation zu dieser Erhebung immer noch nicht veröffentlicht wurde, soll hier nicht spekuliert werden.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Aussage von Schulz et al., dass "zwischenzeitlich (gemeint ist gegenüber 2008, Anm. d. Verf.) keine neueren Zahlen vorliegen und erhoben wurden", **falsch**. Richtig wäre bestenfalls "publiziert wurden".

Das **zweite Segment** ist die **fahrtzweckspezifische Segmentierung** der Gesamtzahl dieser Ein- und Durchfahrten. Sie dient in **beiden** Abschätzungen dazu, den Gesamtwert in homogene Teilsegmente zu zerlegen und damit den (zwingend vorhandenen) Unsicherheitsbereich zu reduzieren. Die in der BMVI-Prognose verwendete Differenzierung wurde bei den Sensitivitätsrechnungen bereits ausführlich dargestellt (vgl. Abschn. 2.3). Hierzu äußern sich Schulz et al. folgendermaßen:

"In der (sic! Anm. d. Verf.) Studien von Ratzenberger für den ADAC (Ratzenberger 2010, Ratzenberger 2014, Ratzenberger 2017) wird jeweils eine „Abschätzung der Anzahl der betroffenen ausländischen Pkw“ nur über die Ein- und Durchfahrten von Pkw vorgenommen.

In den Berechnungen des BMVI ergibt sich die Anzahl der betroffenen ausländischen Pkw zusätzlich zu den ebenfalls verwendeten und hochgerechneten EuD aus offiziellen statistischen Reihen u. a. der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Zentrale für Tourismus, dem Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Institut für Fremdenverkehr (sic! Anm. d. Verf.)."<sup>1</sup>

sowie, an anderer Stelle,

"Die gesamten Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw können grundsätzlich **additiv** (Hervorh. d. Verf.), d.h. auf der Basis von Mikrozahlen über Pendlerströme und Rei-

---

1 Schulz et al. (2017b), S. 10-11.

seaktivitäten von Ausländern nach Deutschland (Bundesagentur für Arbeit, 2014a, 2014b; DZT, 2014) ermittelt werden.<sup>1</sup>

Diese Behauptung der **Additivität** ist **falsch**. Vielmehr wurden die Privatfahrten residual aus dem Eckwert berechnet. Darauf wird in der BMVI-Prognose explizit hingewiesen:

"Die Differenz zwischen den 155 Mio. EuD (Gesamtbetrachtung) und den 79,1 Mio. EuD (nach Fahrtzwecken differenzierte Betrachtung) ergibt somit die Anzahl der verbleibenden EuD für den Fahrtzweck „Privatfahrten“.<sup>2</sup>

Auf die durch die residuale Berechnung entstehenden Ungenauigkeiten wurde in den Sensitivitätsrechnungen bereits hingewiesen.

Der Verfasser verwendete dagegen die Differenzierung in Berufs-, Ausbildungs-, Geschäfts-, Einkaufs-, Privat- und Urlaubsverkehr, die in der Mobilitätsforschung **seit Jahrzehnten üblich** ist.<sup>3</sup> Die Quantifizierung stützte sich auf die sog. "**Personenverkehrsmatrix**" von Intraplan. Die derzeit letzte Ausgabe bezieht sich auf das Jahr 2010. Sie dient unter anderem den räumlich tief differenzierten Prognosen, die im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (im Auftrag des BMVI) erarbeitet werden, und wird mit einem außerordentlich hohen Aufwand erstellt. Dabei gehen nicht nur die o.a., auch in der BMVI-Prognose verwendeten, sondern **alle verfügbaren empirischen Elemente** ein. Im hier relevanten Bereich sind neben den beiden genannten weitere touristische Datenbasen des Statistischen Bundesamts ("Fremdenverkehrsstatistik"), von Eurostat, des European Travel Monitor, der World Tourism Organisation sowie nationaler Statistiken aus Österreich, der Schweiz und Frankreich zu erwähnen.<sup>4</sup> Deshalb ist die empirische Fundierung der "Matrix" sicherlich **höher** als die Berechnungen im Rahmen der BMVI-Prognose. Letztendlich beruht die gesamte Planung der Verkehrsinfrastruktur der Bundesrepublik Deutschland auf diesen Matrizen, deren Quell-Ziel-Verkehre anschließend auf die Netze der einzelnen Verkehrsträger umgelegt werden.

Das **dritte** (und letzte) **Segment** ist die Abschätzung der **EuD pro Pkw** in den einzelnen Fahrtzwecken. Hier geben Schulz et al. die vom Verfasser geschätzten Werte (korrekt) wieder und ergänzen:

---

1 Schulz et al. (2017a), S. 9.

2 BMVI-Prognose 2017, S. 16.

3 Vgl. z.B. die umfangreichen Erhebungen (des BMVI) "Mobilität in Deutschland" der Jahre 2002, 2008 und (laufend) 2016, <http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/>, oder das Standardwerk "Verkehr in Zahlen", zuletzt: DIW (Bearb.) / BMVI (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2016/2017, S. 213.

4 Vgl. die Darstellung der "Empirischen Matrixelemente" bei (zuletzt) BVU / Intraplan / IVV / Planco, Verkehrsverflechtungsprognose 2030, Freiburg/München/Aachen/Essen 2014, S. 74-91.

"Auf welchen empirischen Quellen diese Angaben beruhen, bleibt in jeder Studie von Ratzenberger ungeklärt. Diese Zahlen sind empirisch nicht nachvollziehbar."<sup>1</sup>

Letzteres ist zwar richtig, liegt aber in der Natur der Sache, weil es für diese Größe **keine empirischen Grundlagen** gibt. Aus genau dem gleichen Grund wird sie in der **BMVI-Prognose** ebenfalls **geschätzt** (vgl. Abschn. 2.3). Dies allerdings wird von Schulz et al. nicht kritisiert.

In diesem Zusammenhang: Es mag sein, wie dort ermittelt, "dass der durchschnittliche Niederländer 6 Mal pro Jahr zum Einkaufen nach Deutschland fährt". Daraus aber die Schlussfolgerung zu ziehen, "die Aussage, dass gebietsfremde im Durchschnitt 50 Mal zum Einkaufen nach Deutschland fahren, kann für die Niederlande widerlegt (falsifiziert) werden", ist **falsch**. Denn es geht eben nicht darum, wie häufig **alle** Niederländer nach Deutschland fahren, sondern **wie häufig diejenigen einfahren, die dies mindestens einmal tun**. Die Einwohner der Ballungszentren Rotterdam und Amsterdam, die von Deutschland weiter entfernt sind, werden dies eher selten tun, was aber für die Schätzung irrelevant ist.

### 3.3 Erforderliche und nicht erforderliche Hochrechnungen in früheren Arbeiten

Schulz et al. geben die vom Verfasser (2017 und früher) verwendeten Hochrechnungen und die, dem zu Grunde liegenden, Wachstumsraten des Verkehrs der ausländischen Pkw (korrekt) wieder und fragen sich anschließend, "warum, wenn seit Jahrzehnten diese Entwicklung beobachtet wurde, dies nicht bereits in der Studie von 2010 berücksichtigt wurde", denn dort wurde, wie richtig zitiert wurde, "für den Verkehr der ausländischen Pkw in Deutschland innerhalb dieses Zeitraumes (Anmerkung: 2007 bis 2010) ... eine annähernde Stagnation angenommen".<sup>2</sup>

Schulz et al. ignorieren dabei, dass zwischen **2007 und 2010** die **schwerste Rezession** in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland stattgefunden hat, die entsprechende Folgen nicht nur für den Güter-, sondern auch für den Personenverkehr hatte. Dass zudem ein Unterschied darin besteht,

- im Jahr 2010 auf der Basis von Daten von 2007 für eben 2010
  - oder aber im Jahr 2017 auf der Basis von Daten von 2014 für die Jahre 2019 bis 2023
- zu schätzen, dürfte unmittelbar einleuchtend sein.

---

1 Schulz et al. (2017b), S. 12.

2 Schulz et al. (2017b), S. 7.

### 3.4 Gründe für Textänderungen

Schulz et al. haben ferner einige Textpassagen aus den beiden letzten Prognosen des Verfassers vergleichend gegenübergestellt und empfanden es als "vielmehr doch beunruhigend, wie einfach ohne Begründung Anpassungen vorgenommen werden".<sup>1</sup>

Textpassage 1 bezieht sich auf die Anzahl der betroffenen Pkw (Studie 2015: 8,0 Mio., Studie 2017: 9,0 Mio.). Letztgenannter Wert bezieht sich auf 2019, ersterer auf 2013. Der Unterschied entsteht durch das Verkehrswachstum, das einige Seiten zuvor bei Schulz et al. noch thematisiert wurde.

Textpassage 3 bezieht sich auf die Verteilung der Vignetten nach dem Geltungszeitraum. Eine Zweimonatsvignette lohnte sich nach der Studie 2015 ab 30, nach der Studie 2017 ab 20 Tagen. Dies ist in den unterschiedlichen Preisrelationen der Kurzzeitvignetten begründet, die in den diversen Initiativen des BMVI zu Grunde gelegt wurden (damals 30 / 10 Euro, jetzt 25 / 12 Euro). Dies ist auch die Ursache für die unterschiedliche Verteilung im Urlaubsverkehr (Textpassage 4) und für die sich errechnende Gesamtverteilung (Textpassage 5).

Lediglich bei Textpassage 2 (Anteil der Fahrzeuge auf Autobahnen) wurde tatsächlich eine geringfügige Änderung bei den geschätzten Parametern vorgenommen, in dem die BAB-Anteile in den einzelnen Fahrtzwecken etwas angehoben wurden, z.B. im Privatverkehr von 80 auf 90 %. Dies erfolgte, um auch hier "auf der sicheren Seite" zu sein. Textlich erwähnt wurde dies nicht, weil die Kommentierung im Text nicht Unterschiede zu früheren Abschätzungen verdeutlichen, sondern die jeweils vorliegende Studie erläutern sollte. Ob dies "beunruhigend" ist, mag jeder geneigte Leser für sich entscheiden.

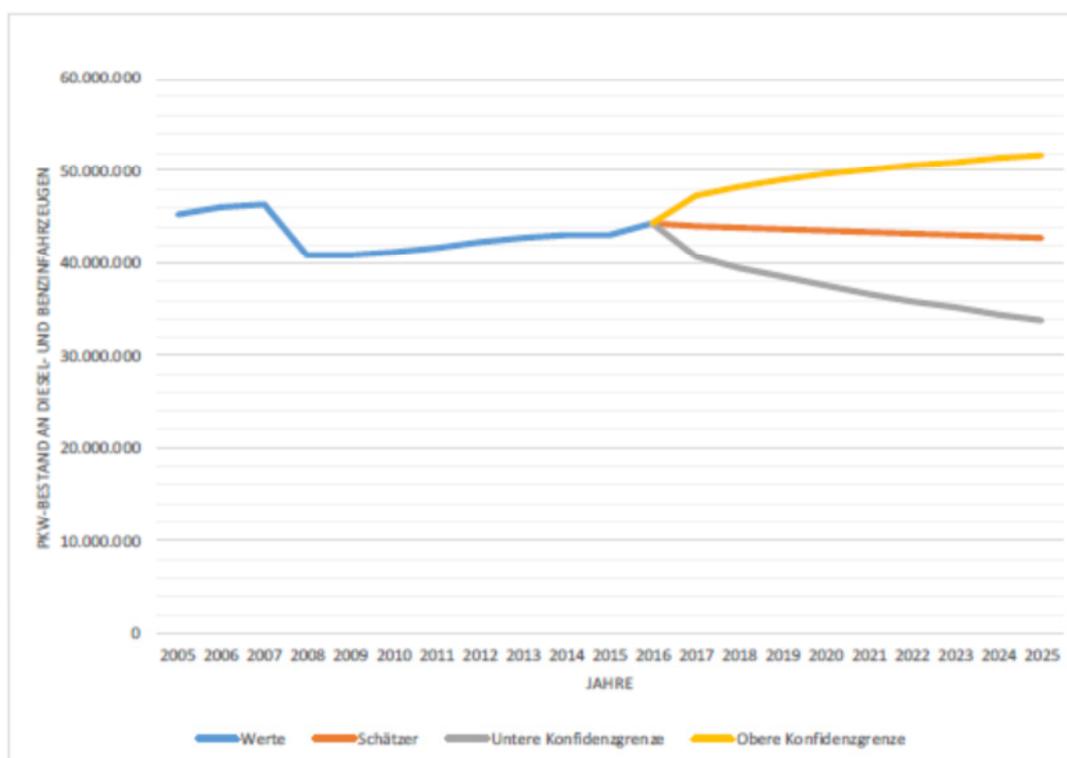
### 3.5 Wissenschaftliches Arbeiten und Qualität von Schätzungen

Schulz et al. führen über längere Textpassagen die Kriterien von wissenschaftlichem Arbeiten aus. Dem Verfasser sind diese Kriterien aus seiner akademischen Ausbildung durchaus vertraut. Wichtiger sind jedoch bei der Bewertung der Schätzungen im Zusammenhang mit der vorliegenden Fragestellung, dass erstens alle empirischen Grundlagen korrekt genutzt wurden und dass zweitens dort, wo Schätzungen erforderlich sind, diese deutlich gemacht und begründet werden. Dies nimmt der Verfasser für seine Abschätzung **in Anspruch**.

---

<sup>1</sup> Schulz et al. (2017b), S. 16.

In diesem Zusammenhang ist nach dem Verständnis des Verfassers ein **ausgeprägtes Know-how und langjährige Erfahrung** im Umgang mit der Analyse und der Prognose der Verkehrsentwicklung durchaus von Vorteil. Dieses würde auch verhindern, dass z.B., wie aus der folgenden Abbildung, die Schulz et al. (2017a) entnommen wurde, ersichtlich wird, eine lineare **Prognose des Pkw-Bestands** auf der Basis der (vermeintlichen) Ist-Entwicklung zwischen 2005 und 2016 vorgenommen wird, die zu einem **Rückgang** im Prognosezeitraum führt. Offensichtlich war den Erstellern nicht bekannt, dass ab dem Jahr 2008 die statistische Erfassung des Bestands geändert wurde, in dem die stillliegenden Fahrzeuge nicht mehr berücksichtigt wurden. Deshalb ist der statistisch ausgewiesene Bestand um über 5 Mio. oder 12 % gesunken, was in der Realität jedoch nicht stattgefunden hat. Dieser rein statistisch bedingte Rückgang im Jahr 2008 führt dann zu dem (völlig unrealistischen) Rückgang im Prognosezeitraum. Professionelle Bestandsprognostiker haben den statistisch bedingten Bruch mittels der vom KBA veröffentlichten Daten bereinigt und ermitteln auch in Zukunft eine **Zunahme** des Pkw-Bestands.



Quelle: Schulz et al. (2017a), S. 22

Anhang: Vollständiger Text der Studie

"Abschätzung der Einnahmen  
aus der Infrastrukturabgabe für Pkw  
in der Ausgestaltung  
der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017"

im Auftrag des  
Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs

von  
Ralf Ratzenberger

München, den 07.02.2017

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Aufgabenstellung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Aktuelle Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Abschätzung für deutsche Pkw</b>	<b>4</b>
3.1	Anzahl der betroffenen Fahrzeuge	4
3.2	Entwicklung des Pkw-Bestands nach Emissionsklassen	5
3.3	Entstehendes Gebührenaufkommen	7
3.4	Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer	9
<b>4</b>	<b>Abschätzung für ausländische Pkw</b>	<b>11</b>
4.1	Anzahl der Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw	11
4.2	Anzahl der vignettenpflichtigen ausländischen Pkw	17
4.3	Anteil der Fahrzeuge auf Autobahnen	22
4.4	Verteilung der Vignetten nach dem Geltungszeitraum und Höhe der Einnahmen	22
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>26</b>

## 1 Aufgabenstellung

Im **Juni 2015** hat der Deutsche Bundestag die Einführung einer sog. "Infrastrukturabgabe" beschlossen, die für die Benutzung des Bundesautobahnnetzes und – allerdings nur von deutschen Pkw – auch des Bundesstraßennetzes zu entrichten ist. Im zu Grunde liegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung wurden die **Nettoeinnahmen**, die wegen der postulierten Aufkommensneutralität für deutsche Pkw ausschließlich von ausländischen Fahrzeugen<sup>1</sup> generiert werden, mit **700 Mio. Euro** prognostiziert.<sup>2</sup> Dieser Betrag liegt **um ein Mehrfaches über** dem Betrag in Höhe von **280 Mio. Euro**, der vom Autor dieses Berichts – bei damals noch etwas anderen Annahmen zur Ausgestaltung der Maßnahme – im August 2014 in einer Studie für den ADAC geschätzt wurde.<sup>3</sup>

Nachdem der Vollzug dieses Gesetzes infolge des von der EU-Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens zunächst aufgeschoben wurde, haben sich die Kommission und Deutschland im Dezember 2016 auf eine "Kompromisslösung" geeinigt.<sup>4</sup> Auf der Basis der dort vereinbarten Änderungen hat die Bundesregierung im **Januar 2017** eine **Modifikation** der ursprünglichen Ausgestaltung beschlossen.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang hat das BMVI eine **aktualisierte Abschätzung** der Einnahmen erstellt,<sup>6</sup> die wiederum auf der Vorgängerversion aufbaut, die am 23.02.2015 auf der Internetpräsenz des BMVI veröffentlicht wurde.<sup>7</sup>

Entgegen des Titels der neuen BMVI-Prognose wurden auch die Einnahmen von **deutschen** Pkw abgeschätzt, und zwar auf **3,1 Mrd. Euro**. Für das Gebührenaufkommen von **ausländischen** Pkw wurden **834 Mio. Euro** ermittelt, was also nach wie vor drastisch über der o.a.

---

1 Hier und im gesamten Text wird grundsätzlich der Begriff der "deutschen Pkw" und der "ausländischen Pkw" verwendet. Es dürfte sich von selbst verstehen, dass sich die Unterscheidung auf den Zulassungsort (und nicht etwa auf den Produktionsstandort) bezieht, so dass aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung auf die Formulierung "in Deutschland / im Ausland zugelassene Pkw" verzichtet wird.

2 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Bundestags-Drucksache 18/3990 vom 11.02.2015, S. 2.

3 R. Ratzenberger, Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw – Erweiterung um die 2014 vorgeschlagene Maut auf allen Straßen, München, August 2014.

4 EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 1.12.2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm)

5 Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabegesetzes, Bundesrats-Drucksache 70/17 vom 27.01.2017.

6 BMVI, Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, Stand 16.01.2017, im Folgenden zitiert als "BMVI-Prognose 2017".

7 BMVI, Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/prognose-infrastrukturabgabe.html>

Schätzung des Autors aus 2014 und auch spürbar über der vorangegangenen Prognose des BMVI aus 2015 liegt.

Die **Aufgabenstellung** der vorliegenden Studie bestand erstens darin, das **Gebührenaufkommen** in der jetzt modifizierten Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe abzuschätzen. Zweitens waren die **Gründe** für die erhebliche **Abweichung** zur BMVI-Prognose zu analysieren.

Frühere vergleichbare Arbeiten bezogen sich jeweils auf das vorangegangene Jahr, weil dafür die erforderlichen Daten entweder vorlagen oder hinreichend genau geschätzt werden konnten. Angesichts der unvermeidbaren Unschärfe der Schätzungen konnten die Ergebnisse grundsätzlich auch für die jeweiligen Folgejahre verwendet werden, in denen die Maßnahme in Kraft getreten wäre. Die nun vorliegende Ausgestaltung sieht jedoch eine steuerliche Entlastung von Fahrzeugen vor, die der Abgasnorm **Euro 6** entsprechen. Da deren Zahl ab jetzt drastisch steigen wird, war es zwingend, die Schätzungen erstens auf das Jahr **2019**, in dem die Infrastrukturabgabe wirksam werden soll, und zweitens auf mehrere Folgejahre zu beziehen. Für letztere wurden, wie im Gesetzentwurf zur Änderung der Kraftfahrzeugsteuer,<sup>1</sup> die Jahre **bis 2023** herangezogen.

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, Bundesrats-Drucksache 57/17 vom 27.01.2017.

## 2 Aktuelle Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe

Für Halter von **deutschen** Pkw besteht grundsätzlich, d.h. abgesehen von geringfügigen Ausnahmetatbeständen, die Pflicht zum Erwerb einer **Jahresvignette**. Deren, für in- und ausländische Pkw zu entrichtender, **Preis** ist – entsprechend der Kfz-Steuerentlastung, die zur Kompensation für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge verwendet werden soll – nach der Antriebsart (Otto- / Dieselmotor), der Hubraumgröße und der Emissionsklasse gestaffelt. Er beträgt maximal 130 Euro. Die konkrete Staffelung ist Tabelle 1 zu entnehmen.<sup>1</sup>

**Tabelle 1: Gebühr für die Jahresvignette**

Emissionsklasse	Abgabenhöhe pro angefangene 100 ccm Hubraum (Euro)	
	Otto-Motor	Diesel-Motor
Euro 3 oder schlechter	6,50	9,50
Euro 4 oder 5	2,00	5,00
Euro 6	1,80	4,80

Für **ausländische** Pkw werden zusätzlich – bereits aus EU-rechtlichen Gründen, die ein System mit ausschließlich Jahresvignetten wie in der Schweiz verbieten – **Zweimonats-** sowie **Zehntagesvignetten** angeboten. Deren Preisstaffelung hängt vom Preis der Jahresvignette ab und findet sich in Tabelle 2.<sup>2</sup> Ausländische Fahrzeuge sind de facto nur dann abgabepflichtig, wenn sie das Netz der Bundesautobahnen berühren.

**Tabelle 2: Gebühr für die Kurzzeitvignetten (Euro)**

Gebühr Jahresvignette	Zehntages-Vign.	Zweimonats-Vign.
0 bis unter 20	2,50	7
20 bis unter 40	4	11
40 bis unter 70	8	18
70 bis unter 100	14	30
100 bis unter 130	20	40
130	25	50

<sup>1</sup> BMVI-Prognose 2017, S. 8.

<sup>2</sup> BMVI-Prognose 2017, S. 9.

### 3 Abschätzung für deutsche Pkw

#### 3.1 Anzahl der betroffenen Fahrzeuge

In früheren Prognosen des Gebührenaufkommens von deutschen Fahrzeugen war es erforderlich, den Anteil des Pkw-Bestands abzuschätzen, der **Autobahnen** überhaupt, d.h. mindestens einmal pro Jahr, **benutzt**. Es kann davon ausgegangen werden, dass das nicht für alle Pkw zutrifft, insbesondere bei Zweitwagen. Bei der jetzigen Ausgestaltung hingegen, in der für jedes Fahrzeug die Pflicht zum Vignettenerwerb besteht, erübrigt sich das. Somit entspricht die Anzahl der davon betroffenen deutschen Pkw deren **Bestand**. Gemäß den statistischen Angaben des Kraftfahrt-Bundesamts (KBA) belief er sich am 1.1.2016 auf **45,1 Mio.** Pkw (vgl. Tab. 3).

**Tabelle 3: Entwicklung des Pkw-Bestands nach Antriebsarten**

	Mio. Pkw (1.1.)				Veränderung p.a. (%)		
	Insg.	Otto-Motor	Diesel-Motor	Sonstige	Insg.	Otto-Motor	Diesel-Motor
2008	41,184	30,905	10,046	0,232			
2009	41,321	30,639	10,290	0,392	0,3	-0,9	2,4
2010	41,738	30,450	10,818	0,470	1,0	-0,6	5,1
2011	42,302	30,488	11,267	0,547	1,4	0,1	4,1
2012	42,928	30,452	11,891	0,584	1,5	-0,1	5,5
2013	43,431	30,206	12,579	0,646	1,2	-0,8	5,8
2014	43,851	29,956	13,215	0,680	1,0	-0,8	5,1
2015	44,403	29,838	13,861	0,704	1,3	-0,4	4,9
2016	45,071	29,825	14,532	0,714	1,5	0,0	4,8
2019 (BMVI)	46,661	29,685	16,976	0,000	1,2	-0,2	5,3
2020	47,128	29,511	17,617		1,0	-0,6	3,8
2021	47,599	29,330	18,269		1,0	-0,6	3,7
2022	48,075	29,143	18,933		1,0	-0,6	3,6
2023	48,556	28,948	19,608		1,0	-0,7	3,6

Für das Jahr **2019** hat das BMVI einen Gesamtbestand in Höhe von **46,7 Mio.** prognostiziert.<sup>1</sup> Dies bedeutet gegenüber 2016 eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 1,2 %. Dies wiederum liegt in der Nähe der Dynamik in der jüngeren Vergangenheit (vgl. Tab. 3) und ist

<sup>1</sup> BMVI-Prognose 2017, Anhang 1.

deshalb als **plausibel** einzustufen. Dies gilt auch für den nach wie vor zunehmenden Anteil der Diesel-Pkw, deren Zahl somit überdurchschnittlich stark steigt.<sup>1</sup>

Für die Jahre von **2020 bis 2023** kann für den Gesamtbestand ein Anstieg um **1,0 % p.a.** angenommen werden. Zwar liegt die Trendwachstumsrate der Pkw-Dichte, d.h. des auf die Einwohnerzahl bezogenen Bestands, seit Längerem darunter. Diese wird jedoch durch den Effekt der außerordentlich hohen Zahl der Zuwanderungen in den letzten Jahren in kurz- und mittelfristiger Sicht spürbar angehoben. Für den Dieselanteil ist eine weiterhin deutlich überdurchschnittliche Zunahme zu erwarten.

### 3.2 Entwicklung des Pkw-Bestands nach Emissionsklassen

Für die Abschätzung des Gebührenaufkommens von deutschen Fahrzeugen war es auf Grund der aktuellen Ausgestaltung (vgl. Kap. 2) erforderlich, die Bestandsentwicklung nach **Emissionsklassen** zu differenzieren. In der BMVI-Prognose wurde dies für das Jahr **2019** vorgenommen (vgl. Tab. 4). Im Ergebnis steigt die Zahl der **Euro-6-Fahrzeuge** in den drei Jahren von 2016 bis 2019 (jeweils Jahresanfang) um rund **9 Mio.** (Summe Otto/Diesel), was angesichts der zulassungsrechtlichen Bestimmungen erneut als plausibel eingestuft werden kann. Für die Zahl der **Euro-5-Fahrzeuge** wurde in der BMVI-Prognose bereits bis 2019 ein Rückgang um 1,8 Mio. erwartet, vor allem bei Otto-Pkw. Angesichts der Tatsache, dass diese Pkw mehrheitlich zwischen 2010 und 2014 neu zugelassen wurden (vgl. die in Tab. 4 dargestellte Bestandsentwicklung in diesem Zeitraum), erscheint dieses angenommene Minus als zu hoch. Es wurde in eigener Schätzung abgeschwächt und die Differenz auf die niedrigeren Emissionsklassen verteilt (vgl. Tab. 4, Zeile "2019 (modif.)"). Für das entstehende Gebührenaufkommen hat diese Modifikation allerdings nur eine unwesentliche Bedeutung (vgl. Abschn. 3.3).

Für die Jahre **2020 bis 2023** wurden die Bestandszahlen in den einzelnen Emissionsklassen so fortgeschrieben, dass die Zahl von Euro-6-Pkw um rund 3 Mio. p.a. steigt und die der niedrigeren Klassen entsprechend sinken (vgl. Tab. 4). Der Anteil der Euro-6-Fahrzeuge beträgt dann im Jahr 2023 bereits 52 % (2016: 7 %, 2013: 0,1 %).

---

<sup>1</sup> Auf die sonstigen Antriebsarten, d.h. nicht nur elektrisch, sondern auch gasbetriebene Pkw, wurde nicht eingegangen, was angesichts der auch mittelfristig noch sehr bescheidenen Zahl keine nennenswerten Auswirkungen auf die Ergebnisse hat.

Tabelle 4: Entwicklung des Pkw-Bestands nach Emissionsklassen (Mio.)

	Euro 0/1	Euro 2	Euro 3	Euro 4	Euro 5	Euro 6	Insg.
	<b>Otto-Motor</b>						
2008	5,36	10,88	4,93	9,74	0,00	0,00	30,91
2009	4,42	10,27	4,75	11,17	0,04	0,00	30,64
2010	3,24	8,93	4,56	13,07	0,65	0,00	30,45
2011	2,66	8,28	4,40	13,48	1,67	0,00	30,49
2012	2,15	7,56	4,22	13,33	3,19	0,00	30,45
2013	1,73	6,69	3,98	13,09	4,70	0,02	30,21
2014	1,40	5,80	3,72	12,83	6,02	0,18	29,96
2015	1,18	5,03	3,44	12,50	7,10	0,59	29,84
2016	1,01	4,32	3,15	12,09	7,52	1,73	29,83
2019 (BMVI)	1,30	2,75	2,52	10,21	6,10	6,80	29,69
2019 (modif.)		5,07		10,59	7,22	6,80	29,69
2020		3,81		10,09	7,12	8,49	29,51
2021		2,74		9,49	6,92	10,18	29,33
2022		1,86		8,79	6,62	11,87	29,14
2023		1,17		7,99	6,22	13,57	28,95
	<b>Diesel-Motor</b>						
2008	0,60	2,38	3,51	3,56	0,00	0,00	10,05
2009	0,45	2,12	3,43	4,23	0,06	0,00	10,29
2010	0,33	1,88	3,45	4,64	0,51	0,00	10,82
2011	0,27	1,68	3,33	4,64	1,34	0,01	11,27
2012	0,23	1,49	3,12	4,43	2,60	0,02	11,89
2013	0,19	1,32	2,90	4,29	3,84	0,04	12,58
2014	0,16	1,15	2,67	4,16	4,95	0,12	13,22
2015	0,15	1,02	2,45	3,99	5,82	0,44	13,86
2016	0,13	0,90	2,23	3,78	6,09	1,40	14,53
2019 (BMVI)	0,20	0,64	1,95	3,18	5,71	5,29	16,98
2019 (modif.)		2,92		2,88	5,89	5,29	16,98
2020		2,30		2,68	5,79	6,85	17,62
2021		1,70		2,48	5,69	8,40	18,27
2022		1,10		2,28	5,59	9,96	18,93
2023		0,52		2,08	5,49	11,52	19,61

### 3.3 Entstehendes Gebührenaufkommen

In der BMVI-Prognose wurden sehr detaillierte Berechnungen auf der Basis der entsprechend differenzierten Bestandsstruktur angestellt.<sup>1</sup> Aus den Einzelwerten von über 700 Gruppen (2 Antriebsarten, 52 Hubraumklassen und 7 Emissionsklassen) errechneten sich für das Jahr **2019 Gesamteinnahmen** in Höhe von **3,144 Mrd.** Euro, davon 1,386 Mrd. von Otto-Pkw und 1,758 Mrd. von Diesel-Pkw.<sup>2</sup> Daraus errechnen sich **Durchschnittspreise** in Höhe von **67,37 Euro** (insgesamt) bzw. 46,69 (Otto) und 103,53 (Diesel). Die Werte für die einzelnen (zusammengefassten) Emissionsklassen (Euro 0-3, Euro 4/5 und Euro 6) sind Tabelle 5 zu entnehmen. Sie zeigt auch, dass die Modifikation der Struktur nach Emissionsklassen des Jahres 2019 das entstehende Gebührenaufkommen nur um 0,1 Mrd. Euro reduziert.

Die Jahre **2020 bis 2023** wurden in der BMVI-Prognose nicht behandelt. Ersatzweise wurden die **Durchschnittspreise** in den einzelnen Segmenten (Antriebsarten und Emissionsklassen) als **konstant** angenommen. Es ist kaum anzunehmen, dass sich die Hubraumstruktur derart stark verändert, dass dies einen Einfluss auf das Ergebnis besitzt. Im Ergebnis reduziert sich zwar der Durchschnittspreis für Otto-Pkw wegen der kräftigen Zunahme des Anteils der Euro-6-Pkw erheblich, nämlich auf 32 Euro oder um 31 %, dagegen sinkt derjenige für Diesel-Pkw auf Grund der hier wesentlich geringeren Spreizung nur auf 99 Euro bzw. um 4 % und somit **insgesamt**, auch infolge des zunehmenden Anteils der "teureren" Diesel-Pkw, um lediglich **12 %** auf **59 Euro** (vgl. Tab. 5). Wegen des steigenden Gesamtbestands (+4 %) nehmen die gesamten Gebühreneinnahmen bis 2023 um lediglich 8 % auf **2,878 Mrd.** Euro ab.

---

1 BMVI-Prognose 2017, Anhänge 2 bis 4.

2 BMVI-Prognose 2017, S. 10.

Tabelle 5: Entwicklung der Gebühreneinnahmen von deutschen Pkw

	Durchschnittl. Gebühr (Euro)				Gebührenaufkommen (Mio. Euro)			
	Euro 0-3	Euro 4/5	Euro 6	Insg.	Euro 0-3	Euro 4/5	Euro 6	Insg.
	<b>Otto-Motor</b>							
2019 (BMVI)	105,8	31,0	27,4	46,7	695	505	186	1386
2019 (modif.)	105,8	31,0	27,4	42,9	537	552	186	1274
2020	105,8	31,0	27,4	39,6	403	533	232	1168
2021	105,8	31,0	27,4	36,7	289	508	278	1076
2022	105,8	31,0	27,4	34,3	196	477	325	998
2023	105,8	31,0	27,4	32,3	124	440	371	935
<b>Diesel-Motor</b>								
2019 (BMVI)	129,6	98,6	98,1	103,5	362	876	519	1758
2019 (modif.)	129,6	98,6	98,1	103,8	378	864	519	1761
2020	129,6	98,6	98,1	102,4	298	835	672	1805
2021	129,6	98,6	98,1	101,2	220	805	824	1849
2022	129,6	98,6	98,1	100,1	143	776	977	1895
2023	129,6	98,6	98,1	99,1	68	746	1129	1943
<b>Insgesamt</b>								
2019 (BMVI)	112,9	54,8	58,3	67,4	1057	1382	705	3144
2019 (modif.)	114,5	53,3	58,3	65,1	915	1416	705	3036
2020	114,7	53,3	58,9	63,1	701	1368	904	2973
2021	114,9	53,4	59,3	61,5	509	1314	1103	2925
2022	114,7	53,8	59,6	60,2	339	1253	1301	2894
2023	113,1	54,5	59,8	59,3	192	1186	1500	2878

### 3.4 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, was auch eine Komponente der Einigung mit der EU-Kommission war. Diese Entlastung ist den o.a. Bruttoeinnahmen als **Mindereinnahmen** gegenzurechnen.

Der erste Schritt zur Schätzung dieser Mindereinnahmen besteht darin, aus dem o.a. Gebührenaufkommen für Euro-6-Pkw und den Gebührensätzen (1,80 bzw. 4,80 Euro pro 100 ccm für Otto- bzw. Diesel-Pkw) den besteuerten **Hubraum** zu ermitteln (vgl. Tab. 6).

Der zusätzliche **Entlastungsbetrag** wird im Gesetzentwurf mit **0,45 Euro** pro 100 ccm angegeben, der ab 2021 auf **0,32 Euro** reduziert wird.<sup>1</sup> Dabei handelt es sich jedoch nur um diejenige Entlastung, 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.<sup>2</sup> 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. 6). In diesem Ausmaß liegt also die **gesamte** Kfz-Steuerentlastung (aller Pkw) **über** den Bruttoeinnahmen aus der Infrastrukturabgabe für deutsche Pkw.

Führt man die gleiche Rechnung lediglich mit den o.a. "zusätzlichen" Entlastungsbeträgen durch, dann errechnen sich Mindereinnahmen in Höhe von 95 Mio. (2019) bis 141 Mio. Euro (2023, vgl. Tab. 6). Dies liegt sehr nahe an den Beträgen, die das **BMF** in seinem Gesetzentwurf zur Änderung der Kfz-Steuer geschätzt hat (100 bis 125 Mio. Euro).<sup>3</sup> Hier wurde zwangsläufig nur die jüngst vom Bundeskabinett beschlossene, nicht aber die vorangegangene Gesetzesänderung berücksichtigt.

---

1 Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabegesetzes, a.a.O., S. 5.

2 Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (InfrAG) vom 8.6.2015, Anlage zu § 8, Abs. 1, Nr. 3, Bst. ccc, sowie Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz vom 8.6.2015, § 9, Abs. 6, Nr. 7, Bst. aa.

3 Entwurf eines Gesetzes des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, a.a.O., S. 2.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass sich alle hier vorgenommenen Berechnungen auf die Kfz-Steuer nach dem derzeit geltenden Recht beziehen. Etwaige künftige Änderungen, wie sie in der jüngeren Vergangenheit mehrfach im Sinne einer emissionsorientierteren Ausgestaltung vorgenommen wurden, beeinflussen die Kfz-Steuerbeträge, nicht aber die Mindereinnahmen.

**Tabelle 6: Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer für Euro-6-Pkw**

	Gebühren- aufkommen (Mio. Euro)	Besteuerter Hubraum (Mio. ccm)	Entlastung pro 100 ccm (Euro)	Gesamte Entlastung (Mio. Euro)	Dito für 0,45 / 0,32 Euro pro 100 ccm	Dito laut BMF
<b>Otto-Motor</b>						
2019 (BMVI)	186	10332	0,65	67	46	
2019 (modif.)	186	10332	0,65	67	46	
2020	232	12902	0,65	84	58	
2021	278	15472	0,52	80	50	
2022	325	18042	0,52	94	58	
2023	371	20612	0,52	107	66	
<b>Diesel-Motor</b>						
2019 (BMVI)	519	10811	0,65	70	49	
2019 (modif.)	519	10811	0,65	70	49	
2020	672	13990	0,65	91	63	
2021	824	17169	0,52	89	55	
2022	977	20348	0,52	106	65	
2023	1129	23526	0,52	122	75	
<b>Insgesamt</b>						
2019 (BMVI)	705			137	95	100
2019 (modif.)	705			137	95	-
2020	904			175	121	120
2021	1103			170	104	100
2022	1301			200	123	110
2023	1500			230	141	125

## 4 Abschätzung für ausländische Pkw

### 4.1 Anzahl der Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw

Ausgangsgröße aller Schätzungen der Einnahmen von ausländischen Pkw ist die Zahl von deren **Ein- und Durchfahrten** (EuD) nach bzw. durch Deutschland an den Grenzübergängen. Sie wiederum basiert auf den EuD **aller** (deutschen und ausländischen) Fahrzeuge. Vom **BMVI** wurde als Basis das entsprechende Ergebnis aus der **Fahrleistungserhebung 2002** herangezogen, das sich auf 284 Mio. Kfz- bzw. auf **250 Mio. Pkw-Fahrten** belief.<sup>1</sup> Die Abweichung zum Ergebnis der, damals noch durchgeführten und ab 2004 eingestellten, Erhebung des **grenzüberschreitenden Straßenverkehrs** durch das KBA für dieses Jahr (248 Mio.) ist vernachlässigbar. In der eigenen Schätzung aus 2013 wurde letzteres für das Jahr 2003 (**256 Mio.**, vgl. Tab. 7)<sup>2</sup> verwendet, weil dies mit der, in diesem Jahr durchgeführten, Ausländerverkehrszählung (AVZ) kombiniert werden konnte.

**Tabelle 7: Schätzung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw**

	<b>BMVI 2015</b>	<b>BMVI 2017</b>	<b>Eigene Schätzung 2013</b>	<b>Eigene Schätzung 2017</b>
EuD dt. u. ausl. Pkw 2002 (BMVI) bzw. 2003 (eig.Sch., Mio.)	250	250	256	256
Anteil ausl. Pkw 2002 bzw. 2003 (%)	50	50	43	43
--> EuD ausl. Pkw 2002 bzw. 2003 (Mio.)	125	125	111	111
EuD ausl. Pkw 2008 (Mio., Basis AVZ)			135	135
EuD ausl. Pkw 2013 (Mio.)	172		154	
EuD ausl. Pkw 2016 (Mio.)				165
EuD ausl. Pkw 2019 (Mio.)		206		177
Anteil BAB-Benutzer (%)	74	75	82	82
--> EuD ausl. Pkw 2013 bzw. 2019 mit BAB-Benutzung (Mio.)	128	155	126	145

1 BMVI-Prognose 2017, S. 6. Genau genommen handelt es sich dabei um "Personenverkehrs-Fahrzeuge", d.h. einschließlich der Kraffräder und der Busse. Deren Anteil beläuft sich allerdings auf lediglich 2 bis 3 %.

2 Vgl. die letztmalige Darstellung in: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Hrsg.) / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Bearb.), Verkehr in Zahlen 2007/08, S. 178.

Die Bestimmung des Anteils der **ausländischen Pkw** an dieser Summe der EuD stützte sich auch in der BMVI-Prognose auf die, im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) durchgeführten, **Ausländerverkehrszählungen** (AVZ) der Jahre 2003 und 2008.<sup>1</sup> An den 45, in unmittelbarer Nähe eines Grenzübergangs gelegenen, Zählstellen wurden 36 % der o.a. insgesamt 256 Mio. Ein- und Durchfahrten dieses Jahres erfasst. Somit können die Zählstellen der AVZ als repräsentativ für alle deutschen Grenzübergänge betrachtet werden. Die Anteile der ausländischen Pkw an diesen Zählstellen wurden in der eigenen Schätzung aus 2013 mit 43 % (2003) und 47 % (2008) ermittelt.<sup>2</sup> Daraus resultierten **135 Mio.** EuD im Jahr **2008** (vgl. Tab. 7).

Dies wurde in der BMVI-Prognose übernommen, daraufhin bis 2019 zunächst linear fortgeschrieben, woraus 56 % resultierten, und anschließend "unter Berücksichtigung leicht sinkender Steigerungsraten" auf 50 % abgesenkt.<sup>3</sup> Anschließend wurde dieser Anteil (des Jahres **2019**, also nicht des Jahres 2003) auf die o.a. Zahl aller EuD des Jahres **2002** gelegt, so dass sich für die EuD der ausländischen Pkw dieses Jahres **125 Mio.** errechneten. Es ist zu vermuten, dass es sich hierbei um ein Versehen handelte. Bei Verwendung des Werts für 2003 (43 %) ergeben sich **108 Mio.** EuD. Folgerichtig liegt dies sehr nahe an den **111 Mio.**, die in der eigenen Schätzung auf Basis der Erhebung des grenzüberschreitenden Verkehrs ermittelt wurden (vgl. Tab. 7).

Um diesen Wert auf das Jahr **2019** hochzurechnen, wurde in der BMVI-Prognose eine Steigerungsrate von rund 3 % p.a. angenommen, woraus sich **206 Mio.** EuD errechnen.<sup>4</sup> Für die Gesamtveränderung (2019/02) bedeutet das **65 %**. Diese Wachstumsrate von 3 % p.a. ist einerseits zwar im plausiblen Bereich, da sie früheren Entwicklungen gleicht. Andererseits ist Letzteres nicht belastbar genug für eine fundierte Prognose, zumal mittlerweile weitere empirische Befunde vorliegen.

Die Zahl der EuD von ausländischen Pkw stieg zwischen **2003 und 2008** gemäß den Ergebnissen der AVZ um insgesamt 22 %, d.h. um **4,1 %** p.a.<sup>5</sup> Deren Fahrleistung auf Bundesautobahnen erhöhte sich sogar um 26 %<sup>6</sup> bzw. **4,7 %** p.a.; offensichtlich wurden in 2008 längere Strecken zurückgelegt, was mit dem jahrzehntelangen Trend des überdurchschnittlich steigenden Fernverkehrs zusammenhängt. Grundsätzlich kann der überproportionale Anstieg des Verkehrs

---

1 N. Lensing, Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs auf den Bundesautobahnen und Europastraßen 2003 bzw. 2008, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Reihe Verkehrstechnik, Heft V 141 bzw. 197, Bergisch Gladbach 2006 bzw. 2010.

2 R. Ratzenberger, Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw, München 2013, S. 8.

3 BMVI-Prognose 2017, S. 7.

4 BMVI-Prognose 2017, S. 7.

5 R. Ratzenberger (2013), S. 8-10.

6 N. Lensing (2010), S. 17.

der ausländischen Pkw durch die, seit Jahrzehnten anhaltende, Zunahme der wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen erklärt werden. Zwischen 1998, dem Jahr der ersten AVZ, und 2003 belief sich das Plus auf (insgesamt) lediglich 10 %. Das (wesentlich höhere) Ausmaß des Anstiegs zwischen 2003 und 2008 war damals auf ersten Blick überraschend und bedarf der **Interpretation**. In diesen Zeitraum fiel die **Osterweiterung der EU** (2004), nach der die Verkehre mit den neuen Mitgliedsstaaten drastisch expandierten. Auf dem deutschen Straßennetz machen sich die Fahrzeuge aus (den beiden Nachbarstaaten) Polen und Tschechien mit Abstand am stärksten bemerkbar. Die Fahrleistung von Pkw aus diesen beiden Ländern ist mit 89 % weit überproportional gestiegen, so dass auf sie **mehr als die Hälfte** des Gesamtwachstums entfiel (vgl. Tab. 8). Die Fahrleistung von Pkw aus allen übrigen Ländern erhöhte sich um lediglich 15,1 %, d.h. um **2,9 % p.a.**

**Tabelle 8: Fahrleistung ausländischer Personenverkehrs-Kfz auf Bundesautobahnen nach Nationalitäten in den Jahren 2003 und 2008**

Nationalität	DTV (Kfz/24h)		Veränderung 2008/03	
	2003	2008	in %	in Kfz
Insgesamt	2002	2524	26,1	522
Polen	238	438	84,0	200
Tschechien	61	126	106,6	65
PL / CZ zusammen	299	564	88,6	265
Übrige Länder	1703	1960	15,1	257

Die Ergebnisse der **AVZ 2008** können als **gesichert** betrachtet werden. Zur Fortschreibung in die jüngere Vergangenheit können zum einen die Ergebnisse der **Fahrleistungserhebung 2014**, die im Auftrag der BASt durchgeführt wurde, herangezogen werden. Deren Ergebnisse liegen zwar bereits seit April 2016 vor, auch die Publikation ist mittlerweile fertiggestellt, aber noch nicht veröffentlicht worden. Jedoch wurden die Eckwerte der Ergebnisse am 14.4.2016 in der BASt auf einem zweiseitigen Handout präsentiert.

Demnach belief sich der Anteil der ausländischen **Kfz** auf **12,4 %**, was gegenüber dem vergleichbaren Wert aus der AVZ 2008 einen Anstieg um 1,3 Prozentpunkte darstellt. Multipliziert mit der Fahrleistung aller (deutschen und ausländischen) Kfz bedeutet dies ein Wachstum um insgesamt 18,5 % bzw. **2,9 % p.a.** (vgl. Tab. 9). Der Fahrleistungsanteil der ausländischen **Pkw** wurde auf der Veranstaltung der BASt leider nicht ausgewiesen, jedoch kann wegen der nach

wie vor überproportionalen Entwicklung bei den Lkw davon ausgegangen werden, dass der Anstieg hier etwas geringer ausfällt.

**Tabelle 9: Fahrleistung deutscher und ausländischer Kfz auf Bundesautobahnen**

	Deutsche u. ausländ. Kfz (Mrd. Fzkm)		Anteil ausländ. Kfz (%)		Ausländische Kfz (Mrd. Fzkm)	
	Alle Kfz	Pkw	Alle Kfz	Pkw	Alle Kfz	Pkw
2001	205,6	175,1				
2002	208,6	177,4				
2003	211,5	179,7	8,7	5,5	18,5	9,9
2004	214,6	182,1				
2005	213,3	182,3				
2006	214,8	183,7				
2007	218,8	187,2				
2008	217,3	186,0	11,1	6,7	24,1	12,5
2009	216,4	185,3				
2010	216,8	184,5				
2011	223,2	189,5				
2012	222,0	189,0				
2013	224,2	190,8				
2014	230,6	196,6	12,4	7,4	28,6	14,4
2015	236,9	201,4				
08/03 insg.	2,7	3,5			30,5	26,1
14/08 insg.	6,1	5,7			18,5	16,0
08/03 p.a.	0,5	0,7			5,5	4,7
14/08 p.a.	1,0	0,9			2,9	2,5

Der zweite Baustein zur Abschätzung eines aktuellen Werts für die EuD der ausländischen Pkw besteht in den Ergebnissen der **Dauerzählstellen**, die mittlerweile bis zum Jahr 2015 reichen.<sup>1</sup> An den 25 grenznahen Zählstellen, die im Jahr 2008 in Betrieb waren, wurden (zusammen) rund 195.000 ausländische Pkw pro Tag, d.h. 71,5 Mio. pro Jahr gemessen. Dies entspricht 53 % der o.a. Zahl aller Einfahrten dieses Jahres (135 Mio.), womit diese 25 Zählstellen als repräsentativ betrachtet werden können. Das Wachstum des Verkehrs **aller** (deutschen und ausländischen) Pkw zwischen 2008 und 2015 belief sich demnach auf 15,4 % (vgl. Tab. 10), was pro Jahr **2,1 %** entspricht. Am Anfang dieses Zeitraums war der Anstieg erheblich geringer, in erster Linie wegen der stärksten Rezession in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik

<sup>1</sup> BAST, Automatische Zählstellen auf Autobahnen und Bundesstraßen,  
[http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/v2-verkehrszaehlung/zaehl\\_node.html](http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Fachthemen/v2-verkehrszaehlung/zaehl_node.html)

Deutschland im Jahr 2009. In den letzten Jahren hat sie jedoch wieder in die gewohnte Dynamik zurückgefunden.

**Tabelle 10: DTV an grenznahen Dauerzählstellen in den Jahren 2008 und 2015**

Land	Zählstelle / -strecke	DTV Personenv.-Kfz		
		2008	2015	2015/08 (%)
DK	A 7 Flensburg (- Apenrade)	12391	14234	14,9
NL	A 280 Bunde (- Groningen)	9079	8945	-1,5
	A 30 Gildehaus (- Hengelo)	13536	13166	-2,7
	A 3 Elten (- Arnhem)	25735	30160	17,2
	A 57 Hommersum (- Nijmegen)	9532	10574	10,9
	A 40 Straelen (- Venlo)	21426	22342	4,3
	A 61 Schwanenhaus (- Venlo)	19478	22342	14,7
	A 52 Elmpt (- Roermond)	9490	14662	54,5
	A 4 Aachen (- Heerlen)	27954	28200	0,9
B	A 44 Aachen (- Lüttich)	19635	21180	7,9
	A 60 Steinebrück (- Lüttich)	5000	5728	14,6
L	A 64 Sauerthalbrücke Trier (- Luxembourg)	24657	26791	8,7
F	A 5a Neuenburg (- Mulhouse)	9268	13100	41,3
CH	A 5 Weil am Rhein (- Basel)	25457	29904	17,5
	A 861 Rheinfeldern (- Sissach)	15466	24749	60,0
A	A 96 Lindau (- Bregenz)	20992	27604	31,5
	A 7 Tunnel Füssen (- Reutte)	10745	14803	37,8
	A 93 Kiefersfelden (- Kufstein)	34992	34774	-0,6
	A 8 Reichenhall (- Salzburg)	37150	41261	11,1
	A 3 Pocking (- Linz)	16966	20257	19,4
CZ	A 6 Waidhaus (- Pilsen)	6444	8213	27,5
PL	A 4 Görlitz (- Boleslawiec)	8087	13481	66,7
	A 15 Forst (- Breslau)	6553	5639	-13,9
	A 12 Guldendorf (- Posen)	21426	22342	4,3
	A 11 Nadrensee (- Stettin)	6819	8296	21,7
	<b>Insgesamt</b>	<b>418278</b>	<b>482747</b>	<b>15,4</b>
	Davon deutsche Pkw	222792	250119	12,3
	<b>Ausländische Pkw</b>	<b>195486</b>	<b>232628</b>	<b>19,0</b>

Die Ergebnisse der Dauerzählstellen sind naturgemäß nicht nach deutschen und ausländischen Fahrzeugen differenziert. Beide Segmente wachsen überproportional im Vergleich zum Gesamtverkehr und unterliegen grundsätzlich auch den gleichen Bestimmungsgründen. Dennoch dürfte das Plus bei den ausländischen Pkw, auch wegen des noch überdurchschnittlich zunehmenden Verkehrs der osteuropäischen Pkw, etwas höher liegen. Nimmt man in pragmatischer Annäherung den Mittelwert zwischen der Zunahme der Fahrleistung aller ausländischen Kfz (2,9 %) und des gesamten Pkw-Verkehrs an den grenznahen Dauerzählstellen (2,1 %), dann errechnet sich ein Plus in Höhe von **2,5 % p.a.** (vgl. Tab. 9 und 10). Dies wurde den weiteren

Berechnungen zu Grunde gelegt. Von dem o.a. Wert aus der BMVI-Schätzung (3 %) ist dies nicht allzu weit entfernt.

Mit dieser Veränderungsrate ergibt sich für die (absolute) Zahl der **EuD** ausländischer Pkw eine Zunahme von 135 Mio. (2008) auf **165 Mio.** (2016) bzw. **177 Mio.** (2019, vgl. Tab. 7). Gegenüber **2003** bedeutet das einen Anstieg um **60 %**, was also sehr nahe an der o.a. Annahme der BMVI-Prognose (65 % gegenüber 2002) liegt.

Abschließend in diesem Arbeitsschritt wurde in der BMVI-Prognose auf die Zahl der EuD der ausländischen Pkw (auf allen Straßen) in der o.a. Höhe von 206 Mio. der Anteil der **Fahrleistung** auf **Autobahnen** in Höhe von 75 % gelegt.<sup>1</sup> Daraus errechnen sich **155 Mio.** Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw auf Autobahnen. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht ganz sachgerecht, weil die übrigen 25 % der Fahrleistung teilweise auf Fahrten entfallen, die (vorher oder nachher) auf Autobahnen zurückgelegt werden. Deshalb ist der Fahrleistungsanteil von 75 % **zu niedrig**.

In der **eigenen Schätzung** aus 2013 wurde in einer fahrzweckspezifischen Analyse für die vier Zwecke, die hauptsächlich im Nahbereich stattfinden, d.h. für den Berufs-, den Ausbildungs-, den Einkaufs- und den Privatverkehr, ein Anteil von 80 %, für den noch autobahnaffineren Geschäftsverkehr ein Anteil von 90 % und für den Urlaubsverkehr schließlich aus nahe liegenden Gründen ein Anteil von 100 % unterstellt. Dies bezog sich allerdings auf die Zahl der betroffenen Pkw, deren Fahrtzweckstruktur von derjenigen der Fahrten erheblich abweicht. Für die Fahrzeuge ergab sich daraus damals eine Quote von 94 %.<sup>2</sup> Legt man die Anteile nunmehr auf die Fahrten, dann errechnet sich ein durchschnittlicher Autobahn-Anteil von **82 %**. Übertragen auf die Zahl der EuD auf allen Straßen im Jahr 2019 resultieren daraus **145 Mio.** EuD ausländischer Pkw auf Autobahnen. Dies wiederum entspricht weitgehend dem o.a. Wert der BMVI-Prognose in Höhe von 155 Mio. Anders formuliert gleichen sich der zu hohe Anteil ausländischer Pkw im Jahr 2002 und der zu geringe Autobahn-Anteil nahezu vollständig aus (vgl. Tab. 7).

**Zusammenfassend** ist also festzustellen, dass die – komplexe und aufwändige – Schätzung der Zahl der von einer Vignetteneinführung betroffenen ausländischen **Pkw-Fahrten** im Jahr 2019 zu fast exakt **übereinstimmenden Ergebnissen** führt.

---

1 BMVI-Prognose 2017, S. 7.

2 R. Ratzenberger (2013), S. 14.

## 4.2 Anzahl der vignettenpflichtigen ausländischen Pkw

Natürlich werden die 177 Mio. Ein- und Durchfahrten (2019) nicht von 177 Mio. **verschiedenen** Fahrzeugen durchgeführt. An einem Beispiel: 1000 Einfahrten können sich im Extremfall auf 1000 verschiedene Fahrzeuge, etwa im Urlaubsverkehr (nach Deutschland), oder auf nur vier verschiedene Fahrzeuge, nämlich von Tageseinpendlern im Berufsverkehr, verteilen. Zur Ableitung der Zahl der von der Vignetteneinführung betroffenen ausländischen Pkw musste also die **durchschnittliche Zahl der Einfahrten pro Pkw** bestimmt werden.

Um den Unsicherheitsbereich einzugrenzen, wurde für die ausländischen Fahrzeuge eine **fahrtzweckspezifische Analyse** vorgenommen. Sie stützte sich auf die letzte von Intraplan erstellte "Personenverkehrsmatrix" des Jahres 2010. Demzufolge entfallen von der Anzahl der im grenzüberschreitenden Individualverkehr reisenden **Personen** – nicht zu verwechseln mit den Pkw-Fahrten – nahezu zwei Drittel auf den heterogenen Fahrtzweck "Privatverkehr", der früher auch als "Freizeitverkehr" bezeichnet wurde und alle Fahrten umfasst, die keinem der anderen fünf Fahrtzwecke zugeordnet werden können. Weitere Schwerpunkte bestanden im Urlaubs-, im Berufs- und im Geschäftsverkehr, während auf den Einkaufs- und den Ausbildungsverkehr geringere Anteile entfielen. Derartige Strukturen sind im langjährigen Zeitablauf äußerst stabil. Aus dieser Zahl der Personenfahrten wurde mit Hilfe der fahrtzweckspezifischen Besetzungszahlen (Personen pro Pkw-Fahrt) die Zahl der EuD in **fahrtzweckspezifischer Struktur** gebildet (vgl. Tab. 11).

Im nächsten Schritt war die o.a. Schlüsselgröße "Einfahrten pro Pkw" abzuschätzen. Im **Berufsverkehr** wurde hierfür die Anzahl der grenzüberschreitenden Personenfahrten laut "Matrix" durch die Summe der Ein- und Auspendler dividiert. Das (gerundete) Ergebnis in Höhe von 100 Fahrten pro Pendler (-Pkw) mag auf den ersten Blick überraschen, da man eher mit der Anzahl der jährlichen Arbeitstage hätte rechnen können. Bei genauerer Analyse erklärt sich das Ergebnis vor allem dadurch, dass nicht jeder Pendler täglich fährt, sondern ein Gutteil nur wöchentlich und am Arbeitsplatz über einen Zweitwohnsitz verfügt.

Der **Ausbildungsverkehr** besteht wohl in erster Linie aus Studentenfahrten, bei denen das Wochenendpendeln noch stärker verbreitet sein dürfte als im Berufsverkehr. Für dieses, ohnehin nahezu bedeutungslose, Segment wurden deshalb 75 jährliche Fahrten pro Pkw angesetzt.

Die drei Fahrtzwecke **Einkaufs-, Geschäfts- und Privatverkehr** verlaufen zwar zu einem nicht unbedeutenden Teil über lange Distanzen, z.B. bei Fahrten zu Verwandten-/Bekanntbesuchen oder bei Kontakten von ausländischen Unternehmen zu deutschen Geschäftspartnern. Dominierend sind jedoch auch bei diesen Fahrtzwecken die Fahrten über rela-

tiv kurze Distanzen im "kleinen Grenzverkehr". Im (dominierenden) Privatverkehr handelt es sich dabei vor allem um Freizeitfahrten am Abend und am Wochenende, um Besuchsfahrten zu Verwandten und Bekannten, um Wochenendpendlerfahrten sowie um Fahrten zwischen verschiedenen Wohnsitzen. Sie werden allesamt nicht nur wenige Male pro Jahr, sondern wesentlich häufiger durchgeführt. In den allermeisten Fällen werden mit einem Pkw mindestens eine Fahrt pro Monat und höchstens mehrere Fahrten pro Woche unternommen. Letztendlich wurde für alle drei Fahrtzwecke angenommen, dass hier jedes Fahrzeug einmal pro Woche, gerundet also 50 Mal pro Jahr, einfährt.

**Tabelle 11: Abschätzung der Anzahl der betroffenen ausländischen Pkw**

	Beruf	Ausbildung	Ein-kauf	Ge-schäft	Urlaub	Privat	Insg.
Struktur Pkw-Fahrten (%)	12,1	0,3	4,6	9,4	6,7	66,8	100,0
--> EuD ausl. Pkw 2019 insg. (Mio.)	21,4	0,5	8,2	16,7	11,9	118,4	177,2
EuD pro Pkw	100	75	50	50	2	50	20
--> Anz. "betroffene" ausl. Pkw (Mio.)	0,214	0,007	0,164	0,334	5,935	2,369	9,024
dito, um Mehrfachzählungen bereinigt	0,214	0,007	0,082	0,317	5,639	1,777	8,036

Im **Urlaubsverkehr** ist dieser Parameter natürlich weitaus niedriger. Hier ist zunächst zu berücksichtigen, dass nur die in Deutschland urlaubenden Ausländer einmal pro Reise einfahren, die Transitreisenden dagegen zweimal, nämlich auf der Hin- und auf der Rückfahrt. Gemäß der "Matrix" haben die Urlaubstransitfahrten annähernd die gleiche Höhe wie die Urlaubsfahrten nach Deutschland. Somit konnte die Zahl der Einfahrten pro Reise mit 1,5 angenommen werden. Mit einem Pkw können mehrere Urlaubsreisen pro Jahr vorgenommen werden. In Anlehnung an die Reishäufigkeit der Deutschen wurde hierfür ein Wert von 1,3 angenommen<sup>1</sup>, so dass sich die Zahl der (jährlichen) Einfahrten pro Pkw mit rund 2 errechnet (vgl. Tab. 11).

In der **Summe aller Fahrtzwecke** ergibt sich für diesen Parameter ein Wert von 20, so dass **9,0 Mio.** (verschiedene) ausländische Pkw von einer Vignetteneinführung **betroffen** sind. Aus den bisherigen Ausführungen dürfte deutlich geworden sein, dass die fahrtzweckspezifische Segmentierung gerade bei dieser, für die weiteren Berechnungen entscheidenden, Schlüsselgröße die Unsicherheit erheblich reduzieren konnte. Andererseits entstand dadurch ein neues Problem. Denn die in den einzelnen Fahrtzwecken eingesetzten Fahrzeuge sind nicht voneinander

<sup>1</sup> Vgl. Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V., Reiseanalyse 2016, Erste Ergebnisse, Kiel 2016, S. 2.

verschieden, sondern teilweise **deckungsgleich**. Dies gilt insbesondere für die im grenzüberschreitenden Nahverkehr eingesetzten Pkw.

Zur Bereinigung dieser **Mehrfachzählungen** wurden folgende Annahmen getroffen (vgl. Tab. 11, Zeile "um Mehrfachzählungen bereinigt"):

- Die im Berufs- und im Ausbildungsverkehr eingesetzten Fahrzeuge sind voneinander verschieden, können also addiert werden.
- Für die im Geschäfts- und im Urlaubsverkehr eingesetzten Fahrzeuge gilt dies ebenfalls fast vollständig, so dass angenommen wurde, dass 95 % dieser Pkw zu den erstgenannten hinzukommen.
- Die im Einkaufsverkehr eingesetzten Pkw werden dagegen auch in anderen Fahrtzwecken, v.a. im Berufsverkehr, verwendet, weshalb hier nur die Hälfte der Pkw zusätzlich addiert wurde.
- Für den Privatverkehr wurde ein entsprechender Anteil in Höhe von 75 % angenommen.

Im Ergebnis dieser Annahmen und Berechnungen werden im Jahr 2019 **8,0 Mio.** (verschiedene) ausländische Pkw das deutsche Straßennetz benutzen. Dividiert man die 177 Mio. Einfahrten durch diese Größe, dann errechnet sich für die durchschnittliche Zahl der Einfahrten pro Pkw ein Wert von 22, während sie sich bei Division durch die unbereinigte Summe auf 20 beläuft.

Auch in der **BMVI-Prognose** wurde fahrtzweckspezifisch differenziert. Die diesbezügliche Aufteilung der EuD ist in Tabelle 12 dargestellt. Der Vergleich mit der Struktur gemäß der BMVI-Prognose zeigt eine **hohe Übereinstimmung** im Urlaubsverkehr. Die Geschäftsreisen und die Sonstigen Fahrten jeweils mit Übernachtung können nicht exakt verglichen werden, weil das Kriterium "Übernachtung" in der Matrix nicht erfasst wird; ihre Anteile sind jedoch im **plausiblen Bereich**. Bei den Berufspendlern ist zu berücksichtigen, dass sie gemäß Matrix nicht die Wochenendpendler beinhalten, die hier beim Privatverkehr subsumiert werden. Bei Bereinigung ist der Anteil von 19 % ebenfalls **plausibel**. Dagegen ist der hohe Anteil der **Tagesgeschäftsreisen nicht plausibel**. Dies dürfte mit hoher Sicherheit darauf zurückzuführen sein, dass der hier vom BMVI angesetzte Ausländeranteil an allen Fahrten in Höhe von 12,6 %, der aus den mehrtägigen Geschäftsreisen übertragen wurde, erheblich zu hoch ist. Entsprechend ist der (residual bestimmte) Anteil des Privatverkehrs **zu niedrig**. Beides zusammen hat, wie noch gezeigt wird, spürbare Folgen auf das Gesamtergebnis.

Für den **Berufsverkehr** wurde ein Wert von 86 EuD pro Pkw angenommen. Er liegt erheblich unter der Anzahl der jährlichen Arbeitstage, weil nicht jeder Pendler täglich fährt, sondern ein Gutteil nur wöchentlich und am Arbeitsplatz über einen Zweitwohnsitz verfügt. Das Ergebnis

liegt nahe an demjenigen der eigenen Schätzung (100) und kann als **plausibel** bezeichnet werden.

Für die **Geschäftsreisen mit Übernachtung** wurden 10 EuD pro Pkw angegeben, und zwar ohne jede weitere Kommentierung.<sup>1</sup> In der eigenen Schätzung wird dieses Segment nicht eigens dargestellt. Eine Beurteilung des BMVI-Werts **erübrigt sich** jedoch weitgehend wegen der geringen Bedeutung des Fahrtzwecks. Würde man den Wert für den gesamten Geschäftsverkehr (50) ansetzen, was für die Mehrtagesreisen sicherlich zu hoch wäre, dann verminderten sich die gesamten Einnahmen um lediglich 24 Mio. Euro, nämlich von 834 Mio. auf 810 Mio.

Im **Urlaubsverkehr** wurden 2 EuD pro Pkw angenommen. Dies **stimmt exakt** mit der eigenen Schätzung aus 2013 **überein**. Für die **Sonstigen Reisen mit Übernachtung**, d.h. in aller Regel mehrtägige Privatreisen, wurden ebenfalls 2 EuD pro Pkw angenommen. Die Analogie zum Urlaubsverkehr ist **plausibel**. Zudem ist auch dieses Segment vergleichsweise **unbedeutend**.

**Tabelle 12: Abschätzung der Anzahl der ausländischen Pkw gemäß der BMVI-Prognose**

Fahrtzweck	EuD (Mio.)	EuD (%)	EuD / Pkw	Pkw (Mio.)
Pendler	29,482	19,0	86,5	0,341
Geschäftsreisen mit Übernachtung	4,191	2,7	10,0	0,419
Urlaubsreisen mit Übernachtung	11,438	7,4	2,0	5,719
Sonstige Fahrten mit Übernachtung	3,630	2,3	2,0	1,815
Tagesgeschäftsreisen	30,336	19,6	6,0	5,056
Privatfahrten ohne Übernachtung	75,923	49,0	13,0	5,840
Insgesamt	155,000	100,0	8,1	19,190

Für die **Tagesgeschäftsreisen**, bei denen schon die Anzahl der EuD sehr hoch angesetzt wurde, wurden zudem lediglich 6 EuD pro Pkw unterstellt, und zwar erneut ohne jede Kommentierung.<sup>2</sup> Dies ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit **erheblich zu niedrig**. Denn auch hier dominieren, wie im Privatverkehr, die Fahrten über relativ kurze Distanzen im "kleinen Grenzverkehr". Somit werden die einzelnen Fahrzeuge hier wesentlich häufiger pro Jahr grenzüberschreitend eingesetzt als vom BMVI angenommen. Zu denken ist hier z.B. an Handelsvertreter, Handwerksbetriebe, Anbieter von (unternehmens- oder haushaltsbezogenen) Dienstleistungen u.v.m., die ihren Kundenkreis zu größeren Teilen in Deutschland haben. Dieser Kundenkreis verteilt sich nicht gleichmäßig über Deutschland, sondern liegt in der weit überwiegen-

<sup>1</sup> BMVI-Prognose 2017, S. 13.

<sup>2</sup> BMVI-Prognose 2017, S. 15.

den Mehrheit der Fälle im (mehr oder minder weit gezogenen) Grenzgebiet. Z.B. haben Gewerbetreibende aus Basel Kunden eher selten in Berlin, Hamburg oder Köln, sondern weit überwiegend im Raum von Lörrach bis Freiburg. Entsprechend reisen sie nicht 6 Mal pro Jahr, sondern wesentlich häufiger nach Deutschland ein. In der eigenen Schätzung wurde für diesen Fahrtzweck, wie für einige andere, pro Pkw eine Fahrt pro Woche angenommen, d.h. rund 50 EuD im Jahr.

Im dominierenden **Privatverkehr** (ohne Übernachtung) schließlich wurden 13 EuD pro Pkw unterstellt. Dies ist zwar höher als bei den Tagesgeschäftsreisen, aber immer noch deutlich **niedrig**. Der Wert setzt sich zusammen aus 2 im sog. "Gelegenheitsverkehr" und 24 (2 Mal pro Monat) im "kleinen Grenzverkehr", wobei für diese beiden Gruppen eine hälftige Aufteilung (der Fahrzeuge) angenommen wurde. Vor allem Letzteres muss als äußerst zweifelhaft betrachtet werden. Bei diesem Segment handelt es sich vor allem um Freizeitfahrten am Abend und am Wochenende sowie um Besuchsfahrten zu Verwandten, Freunden und Bekannten (ohne Übernachtung). Insbesondere erstere werden allesamt nicht nur wenige Male pro Jahr, sondern wesentlich häufiger durchgeführt, und zwar auch hier im "kleinen Grenzverkehr". Zu denken sind hier an Besuche von Restaurants etc., Kultureinrichtungen u.v.m. Alle diese Aktivitäten finden nicht wenige Mal pro Jahr, sondern mehr oder minder regelmäßig statt. Dies gilt auch für die Einkaufsfahrten, die in der BMVI-Prognose offensichtlich hier subsumiert wurden. In den allermeisten Fällen werden mit einem Pkw mindestens eine Fahrt pro Monat und höchstens mehrere Fahrten pro Woche unternommen. In der eigenen Schätzung wurden auch hier 50 EuD pro Pkw unterstellt. Der obere BMVI-Wert in Höhe von 24 (statt insgesamt 13 für diesen Fahrtzweck) ist zwar auch noch zu niedrig, könnte aber als gerade noch denkbar betrachtet werden. Allein bei Ansetzung dieses Werts vermindern sich die Gesamteinnahmen um **152 Mio.** Euro

Im **Gesamtergebnis** errechnet sich für die Zahl der EuD pro Pkw in der BMVI-Prognose ein Wert von **8** (vgl. Tab. 12), in der eigenen Schätzung aus 2013 dagegen von **19**.<sup>1</sup> Diese **drastische Abweichung** um 135% ist **entscheidend** für den Unterschied der Gesamtergebnisse für das Gebührenaufkommen.

Das Problem der **Mehrfachzahlungen** wurde in der BMVI-Prognose am Ende der Schätzungen in Form eines Abschlags in Höhe von 5 % gelöst. Dies ist also niedriger als die eigene Schätzung, die zu einer Reduktion von 11 % (8,036 statt 9,024 Mio., vgl. Tab. 11) führte, aber noch im plausiblen Bereich.

---

<sup>1</sup> Die Abweichung zum damals ausgewiesenen Wert in Höhe von 20 (R. Ratzemberger (2013), Tab. 4, S. 12) entsteht dadurch, dass letzterer noch vor der Bereinigung um Mehrfachzahlungen sowie vor der Ausklammerung von Nicht-BAB-Nutzern berechnet wurde.

### 4.3 Anteil der Fahrzeuge auf Autobahnen

Im nächsten Schritt war der Anteil der ausländischen Pkw abzuschätzen, der Autobahnen mindestens einmal pro Jahr benutzt. In der auch hier hilfsweise vorgenommenen fahrzweckspezifischen Analyse wurde für die vier Zwecke, die hauptsächlich im Nahbereich stattfinden, d.h. für den Berufs-, den Ausbildungs-, den Einkaufs- und den Privatverkehr, ein Anteil von 90 %, für den noch autobahnaffineren Geschäftsverkehr ein Anteil von 95 % und für den Urlaubsverkehr schließlich aus nahe liegenden Gründen ein Anteil von 100 % unterstellt. Im Durchschnitt ergab sich daraus eine Quote von **97 %**. Somit wird für **7,8 Mio.** der o.a. 8,0 Mio. ausländischen Pkw eine **Vignette erworben** (vgl. Tab. 13).

**Tabelle 13: Verteilung und Anzahl der verkauften Vignetten sowie Gebührenaufkommen**

	Jahres- Vign.	Zwei- monats- Vign.	Zehn- tages- Vign.	Insg.
Anzahl Pkw (Mio.)		8,036		
Davon BAB-Benutzer (%)		97,2		
Anzahl Pkw (Mio.)		7,812		
Verteilung Vignetten (%)	25	28	47	100
--> Anzahl Pkw (Mio.)	1,962	2,171	3,679	7,812
Anzahl Käufe pro Pkw	1,0	1,2	1,6	1,3
--> Anz. Vignetten (Mio.)	1,962	2,664	5,815	10,442
Preis pro Vignette (Euro)	72	25	12	26
--> Gebührenaufk. (Mio. Euro)	142	66	69	276

### 4.4 Verteilung der Vignetten nach dem Geltungszeitraum und Höhe der Einnahmen

Im letzten Schritt der Abschätzung wurde bestimmt, zu welchen Anteilen Vignetten für die zur Auswahl stehenden Geltungszeiträume erworben werden. Für die im **Urlaubsverkehr** verwendeten Pkw werden kaum Jahresvignetten erworben. Bei Transitfahrten wird in aller Regel eine Zehntagesvignette gekauft, und zwar zwei Mal, wenn der Urlaub länger als zehn Tage dauert. Wenn der Urlaub in Deutschland verbracht wird, dann lohnt sich eine Zweimonatsvignette rechnerisch nur dann, wenn mehr als 20 Tage in Deutschland verbracht werden, was eher die Ausnahme darstellt. Andererseits können hier auch Bequemlichkeitsaspekte eine Rolle spielen, zumal die Mehrkosten für eine Zweimonatsvignette gegenüber zwei Zehntagesvignetten maximal 3 Euro betragen (vgl. Tab. 2 in Kap. 2). Letztendlich wurden für die Urlaubsfahrten eine Verteilung von 5 % (Jahres-), 35 % (Zweimonats-) und 60 % (Zehntagesvignette) angenommen. Für Pkw, die im **Berufs-** oder im **Ausbildungsverkehr** verwendet werden, wird ausnahmslos

eine Jahresvignette erstanden. Für die **drei anderen** Zwecke wurde die Struktur von 75 / 10 / 15 % angesetzt. Im **Durchschnitt** errechnet sich eine Verteilung in Höhe von 25 %, 28 % und 47 %. Somit werden

- für 2,0 Mio. ausländische Pkw eine Jahresvignette,
- für 2,2 Mio. eine Zweimonatsvignette
- und für 3,7 Mio. Pkw eine Zehntagesvignette erworben (vgl. Tab. 13).

Die Anzahl der pro ausländischen Pkw verkauften Vignetten wurde bei den **Zweimonatsvignetten** mit 1,2 angenommen. Denn im hier dominierenden Urlaubsverkehr ist die Wahrscheinlichkeit, mehr als eine Vignette zu kaufen, sicherlich geringer. Gleiches gilt für die **Zehntagesvignetten**, für die ein Wert von 1,6 unterstellt wurde.

Daraus ergibt sich somit die **Anzahl der verkauften Vignetten**. Sie errechnet sich auf

- 2,0 Mio. Jahresvignetten,
- 2,7 Mio. Zweimonatsvignetten,
- 5,8 Mio. Zehntagesvignetten,

insgesamt also 10,4 Mio. (vgl. Tab. 13).

Die durchschnittlichen **Preise** für die Jahres- und die Zehntagesvignette wurden aus der **BMVI-Prognose** übernommen. Sie ging davon aus, dass sich die Struktur der ausländischen Pkw nach Hubraum und Emissionsklassen nicht wesentlich von derjenigen der deutschen Fahrzeuge unterscheidet. Lediglich der Anteil der Diesel-Pkw wurde etwas modifiziert, so dass sich für die **Jahresvignette** ein Durchschnittspreis in Höhe von **72,27 Euro** ergibt (deutsche Pkw: 67,37). Für die **Zehntagesvignette** wurden **11,80 Euro** angesetzt.<sup>1</sup> Die **Zweimonatsvignette** wurde in der gesamten BMVI-Prognose aus nicht dargestellten Gründen vollständig unberücksichtigt gelassen, so dass deren Preis in Anlehnung an die Preisrelationen bei den sechs Stufen (vgl. Abschn. 2) auf das 2,1-fache des Preises der Zehntagesvignette gesetzt wurde, woraus sich **24,78 Euro** errechneten. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass bei den Kurzzeitevignetten 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. Da aber jede Annahme in diese Richtung willkürlich ist, wurden die BMVI-Werte ohne Abschlag übernommen.

Das entstehende **Gebührenaufkommen** beläuft sich somit auf **276 Mio. Euro** (2019), wovon der größte Teil, nämlich 142 Mio. Euro, aus Jahresvignetten generiert wird. Der verbleibende Betrag verteilt sich annähernd gleichmäßig auf die beiden Arten der Kurzzeitevignetten. Dieses

---

<sup>1</sup> BMVI-Prognose 2017, S. 11-12.

Gesamtergebnis liegt leicht **unter** der Abschätzung des Autors aus dem Jahr 2014 (280 Mio.), obwohl nunmehr – auf Grund des Zeitablaufs – mit einer höheren Verkehrsnachfrage im Jahr 2019 zu rechnen ist. Der Hauptgrund dafür ist der deutlich niedrigere, o.a. Durchschnittspreis für die Jahresvignette (72 Euro), während in der Vorläuferstudie von 95 Euro ausgegangen wurde.

Schließlich waren die Gebühreneinnahmen von ausländischen Pkw in gleicher Weise zu **dynamisieren** wie das von den deutschen Fahrzeugen. Zu diesem Zweck wurde auf die Anzahl der verkauften Vignetten die o.a. Wachstumsrate des Verkehrs der ausländischen Pkw in Höhe von 2,5 % p.a. gelegt. Für den mittleren Preis wurde der leichte Rückgang, der sich für die deutschen Fahrzeuge ergeben hat, übertragen. Er beläuft sich auf insgesamt 9 %, was 2,3 % p.a. entspricht. Beide Effekte gleichen sich also nahezu aus. Somit bleibt das Gebührenaufkommen bis zum Jahr 2023 annähernd **konstant** (vgl. Tab. 14).

**Tabelle 14: Dynamisierung des Gebührenaufkommens von ausländischen Pkw**

	2019	2020	2021	2022	2023
Anz. Vignetten (Mio.)	10,442	10,703	10,970	11,244	11,526
Preis pro Vignette (Euro)	26,48	25,67	25,01	24,50	24,12
--> Gebührenaufk. (Mio. Euro)	276	275	274	275	278

In der **BMVI-Prognose** wurde angenommen, dass für Pkw, die im Pendlerverkehr und für Geschäftsreisen (mit und ohne Übernachtung) jeweils ausnahmslos eine **Jahresvignette** erstanden wird (vgl. Tab. 15). Bei den Tagesgeschäftsreisen ist dies mit einem Fragezeichen zu versehen; zudem steht das etwas im Widerspruch zu der Annahme einer sehr geringen Zahl von EuD pro Pkw (vgl. Abschn. 4.2). Allerdings ist die Bedeutung für das Gesamtergebnis gering.

Bei den für Urlaubs- und Sonstige Privatreisen mit Übernachtung verwendeten Pkw wurde erwartet, dass ausschließlich **Zehntagesvignetten** erworben werden, und zwar jeweils zwei pro Pkw. Letzteres ist dann zutreffend, wenn der Urlaub länger als zehn Tage dauert. Bei kürzeren Urlaubsfahrten ist allerdings eine Zehntagesvignette ausreichend. Zweimonatsvignetten, die in Anbetracht der jetzt beschlossenen Preisstruktur sicherlich zu einem nicht unwesentlichen Anteil erworben werden, wurden in der BMVI-Prognose, wie erwähnt, nicht berücksichtigt. Im Privatverkehr schließlich wurde eine **hälftige Aufteilung** in Jahres- und Zehntagesvignetten sowie bei letzteren zwei Käufe pro Pkw unterstellt.

Daraus ergibt sich somit die **Anzahl der verkauften Vignetten**. Sie errechnet sich auf

- 8,7 Mio. Jahresvignetten,
- 20,9 Mio. Zehntagesvignetten,
- insgesamt also 29,6 Mio. (vgl. Tab. 15).

**Tabelle 15: Verteilung und Anzahl der verkauften Vignetten sowie Einnahmen gemäß der BMVI-Prognose**

Fahrtzweck	Vignettenstruktur <sup>1)</sup>	Anzahl Vignetten (Mio.)		Einnahmen (Mio. Euro)		
		Jahresv.	Zehntagesv.	Jahresv.	Zehntagesv.	Insg.
Pendler	100 / 0	0,341	0,000	24,7	0,0	18,7
Geschäftsreisen m.Üb.	100 / 0	0,419	0,000	30,3	0,0	31,3
Urlaubsreisen m.Üb.	0 / 100	0,000	11,438	0,0	135,0	82,6
Sonstige Fahrten m.Üb	0 / 100	0,000	3,630	0,0	42,8	29,2
Tagesgeschäftsreisen	100 / 0	5,056	0,000	365,4	0,0	360,2
Privatfahrten ohne Üb.	50 / 50	2,920	5,840	211,0	68,9	210,6
Insgesamt		8,736	20,908	631,4	246,7	878,1

1) Anteil Jahresvignette / Anteil Zehntagesvignette

Die entstehenden **Gebühreneinnahmen** belaufen sich somit auf **878 Mio. Euro**, wovon der weitaus größere Teil, nämlich 631 Mio. Euro, aus Jahresvignetten generiert wird. Wie oben erwähnt, wurde in der BMVI-Prognose abschließend auf das Gesamtergebnis ein "Sicherheitsanschlag" in Höhe von 5 % gelegt, so dass letztendlich Einnahmen in Höhe von **834 Mio. Euro** ermittelt wurden.

Der **mittlere Preis** pro Vignette (ohne "Sicherheitsabschlag") gemäß der BMVI-Prognose ist mit knapp **30 Euro** etwas **höher** als in der eigenen Abschätzung (26 Euro, s.o.). Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick erstaunlich. Denn je höher die Zahl der vignettenpflichtigen Pkw geschätzt wird, desto niedriger wird unter sonst gleichen Umständen auf Grund des dann größeren Anteils der Kurzzeitvignetten der Durchschnittspreis sein. In der Ages-Studie aus dem Jahr 2013 wurde bei 29 Mio. betroffenen Pkw ein Durchschnittspreis von lediglich 12 Euro geschätzt.<sup>1</sup> Auch hier liegt die Ursache für den hohen Wert gemäß BMVI in der überhöhten Anzahl der Tagesgeschäftsreisen und der angenommenen Vignettenstruktur.

1) W. Schulz, L. Linnemann, Einnahmen von ausländischen Pkw bei einer Pkw-Maut auf deutschen Autobahnen, Köln/Langenfeld, März 2013, S. 30.

## 5 Zusammenfassung

Die **Bruttoeinnahmen** aus der Infrastrukturabgabe werden für das Jahr **2019** auf **3,3 Mrd.** Euro prognostiziert, wovon 3,0 Mrd. auf deutsche und 0,28 Mrd. auf ausländische Pkw entfallen. Da die Entlastung bei der Kfz-Steuer für deutsche Fahrzeuge höher ausfällt als die Einnahmen, entstehen hier Mindereinnahmen in Höhe von 137 Mio. Saldiert mit dem Gebührenaufkommen von ausländischen Pkw errechnet sich für die gesamten **Nettoeinnahmen**, d.h. die Bruttoeinnahmen abzüglich der (gesamten) Kfz-Steuerentlastung, nur ein vergleichsweise geringer Betrag von 139 Mio. Dies ist 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 geschätzt, in der aktuellen Prognose aber nicht mehr quantifiziert werden, auf einen Zeitraum von fünf bzw. 10 Jahren umgelegt, dann erhöht sich dieses Unterdeckung auf **147 bzw. 109 Mio.** Euro.

**Tabelle 16: 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 <sup>1)</sup>	211	214	217	220	223	217
<b>Unterdeckung des laufenden Betriebs</b>	<b>-71</b>	<b>-114</b>	<b>-112</b>	<b>-144</b>	<b>-175</b>	<b>-123</b>
Einmalige Einführungskosten <sup>2)</sup>						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	76	76	76	76	76	76
- bei Umlegung auf 10 Jahre	38	38	38	38	38	38
<b>Unterdeckung insgesamt (einschl. Einführungskosten)</b>						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	<b>-147</b>	<b>-190</b>	<b>-188</b>	<b>-220</b>	<b>-251</b>	<b>-199</b>
- bei Umlegung auf 10 Jahre	<b>-109</b>	<b>-152</b>	<b>-150</b>	<b>-182</b>	<b>-213</b>	<b>-161</b>

1) Quelle: 2019 wie BMVI-Prognose (2017), S. 18, dynamisiert mit Preissteigerungsrate von 1,5 % p.a.

2) 380 Mio. Euro, Quelle: BMVI-Prognose (2015), S. 18, in BMVI-Prognose (2017) nicht dargestellt

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, wogegen die Bruttoeinnahmen von ausländischen Pkw konstant bleiben. Im Durchschnitt der betrachteten fünf Jahre beträgt die Unterdeckung somit je nach Definition **123 bis 199 Mio.** Euro.

Abschließend werden noch einmal die wichtigsten Parameter der BMVI-Prognose und der eigenen Schätzung zusammenfassend dargestellt (vgl. Tab. 17). Die Zahl der **Ein- und Durchfahrten** (EuD) der ausländischen Pkw wurde in der BMVI-Prognose mit 206 Mio. Pkw ermittelt.<sup>1</sup> Dies liegt **über** der eigenen Schätzung (177 Mio.). Jedoch wird dies durch einen niedrigeren Anteil von BAB-Benutzern teilweise ausgeglichen, so dass die Zahl der **EuD auf Autobahnen** mit 155 Mio. um 7 % **über** der eigenen Schätzung liegt.

**Tabelle 17: Zusammenfassender Vergleich der wichtigsten Parameter der BMVI-Prognose und der eigenen Schätzung**

	<b>BMVI-Prognose</b>	<b>Eigene Schätzung</b>	<b>Abweichung (%)</b>
EuD ausl. Pkw (Mio.)	206	177	16
Anteil BAB-Benutzer (%)	75	82	-8
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 die Schlüsselgröße "**Ein- und Durchfahrten pro Pkw**" wurde in der BMVI-Prognose ein Wert in Höhe von 8 angenommen, was lediglich 43 % des eigenen Werts bedeutet.<sup>2</sup> Daraus

<sup>1</sup> In der ursprünglichen und so auch publizierten Version dieser Studie wurde in der ersten Zeile von Tabelle 17 versehentlich ein falscher Wert für die gesamten EuD laut BMVI ausgewiesen (172 statt 206 Mio.). Er bezog sich auf 2013 statt auf 2019. Für diese Stellungnahme wurde dieser Fehler korrigiert. Die weitere Argumentation bleibt davon völlig unbeeinflusst.

<sup>2</sup> Der in Tabelle 17 ausgewiesene Wert in Höhe von 18,6 EuD pro Pkw ist mit dem entsprechenden Wert aus der BMVI-Prognose vergleichbar. Er ergibt sich rechnerisch aus den EuD auf BAB (145 Mio.) und der Anzahl der betroffenen Pkw (7,8 Mio.). Der Wert in Höhe von 20 (ungerundet 19,6) EuD pro Pkw (vgl. Tab. 11) wurde noch vor der Bereinigung um Mehrfachzählungen sowie vor der Ausklammerung von Nicht-BAB-Nutzern berechnet. Er ergibt sich aus 177 Mio. EuD und 9,0 Mio Pkw.

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. Im Einzelnen kommt der geringe Wert für die EuD pro Pkw zustande durch niedrige Annahmen bei den Tagesgeschäftsreisen (6 EuD) und den Privatfahrten (13 EuD), die das Gesamtergebnis zusammen ohnehin dominieren. Hier 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. In der eigenen Schätzung wurden hier 50 EuD pro Pkw unterstellt. Die o.a. Werte der BMVI-Prognose müssen als **wenig realistisch** eingestuft werden.

Darüber hinaus wurde in der BMVI-Prognose geschätzt, dass **pro Pkw** im Durchschnitt 1,5 Vignetten erworben werden. Dies ist zwar nicht weit entfernt von der eigenen Quantifizierung (1,3). Dennoch erhöht sich damit die Abweichung bei der Anzahl der verkauften Vignetten (29,6 zu 10,4 Mio.) nochmals auf 184 %.

Der **mittlere Preis** pro Vignette ist mit 29,60 Euro trotz der wesentlich höheren Zahl der vignettenpflichtigen Pkw noch etwas höher als selbst geschätzt (26,50 Euro). Dies kommt durch die (unplausibel) hohe Anzahl der Tagesgeschäftsreisen und die Annahme zustande, dass hierfür ausschließlich Jahresvignetten erworben werden.

Damit liegen die **gesamten Gebühreneinnahmen** für das Jahr 2019 laut BMVI (878 Mio. Euro ohne bzw. 834 Mio. mit "Sicherheitsabschlag") um 218 % bzw. 202 % über der eigenen Schätzung (276 Mio.). 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.