



Wortprotokoll der 100. Sitzung

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 20. März 2017, 09:30 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus
Raum E 600

Vorsitz: Martin Burkert, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 4

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

BT-Drucksache 18/11237

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Finanzausschuss
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Herbert Behrens [DIE LINKE.]

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

- Drucksache 18/11237 -

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäuße-
rung der Bundesregierung

BT-Drucksache 18/11536



- c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz - InfrAGAufhG)

BT-Drucksache 18/11012

Federführend:

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Mitberatend:

Finanzausschuss

Haushaltsausschuss

Berichterstatter/in:

Abg. Steffen Bilger [CDU/CSU]

Zusammenfassung der Stellungnahmen **Seite 23**
18(15)485-A-E

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Bilger, Steffen Donth, Michael Fischer (Hamburg), Dirk Funk, Alexander Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Kammer, Hans-Werner Lach, Günter Lange, Ulrich Lietz, Matthias Ludwig, Daniela Obner, Florian Schnieder, Patrick Sendker, Reinhold Storjohann, Gero Viesehon, Thomas Wichtel, Peter Wittke, Oliver	Beermann, Maik Berghegger, Dr. Andre Dörflinger, Thomas Freudenstein, Dr. Astrid Jörrißen, Sylvia Jung, Xaver Koeppen, Jens Mayer (Altötting), Stephan Möring, Karsten Ostermann, Dr. Tim Pahlmann, Ingrid Rainer, Alois Rehberg, Eckhardt Schmidt (Ühlingen), Gabriele Sorge, Tino Stracke, Stephan Vaatz, Arnold Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Wendt, Marian
SPD	Burkert, Martin Dörmann, Martin Hagl-Kehl, Rita Hartmann, Sebastian Herzog, Gustav Klare, Arno Kömpel, Birgit Lühmann, Kirsten Malecha-Nissen, Dr. Birgit Rimkus, Andreas Sawade, Annette Schiefner, Udo Zierke, Stefan	Bartol, Sören Brase, Willi De Ridder, Dr. Daniela Groß, Michael Hagedorn, Bettina Hitschler, Thomas Kahrs, Johannes Klingbeil, Lars Nissen, Ulli Post (Minden), Achim Raatz, Dr. Simone Rossmann, Dr. Ernst Dieter Rützel, Bernd
DIE LINKE.	Behrens, Herbert Groth, Annette Leidig, Sabine Lutze, Thomas	Claus, Roland Kunert, Katrin Lenkert, Ralph Wawzyniak, Halina
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Kühn (Dresden), Stephan Tressel, Markus Wilms, Dr. Valerie	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Röbner, Tabea



Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

BT-Drucksache 18/11237

b) Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

- **Drucksache 18/11237** -

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

BT-Drucksache 18/11536

c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Caren Lay, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz - InfrAGAufhG)

BT-Drucksache 18/11012

Vorsitzender: Guten Morgen liebe Kolleginnen und Kollegen. Wir haben heute unsere 100. Ausschusssitzung, eine kleine Jubiläumssitzung. Ich habe das genutzt, um Ihnen ein Stück Schokolade „Merci“ hinzulegen. Damit sage ich Danke für die Zusammenarbeit!

Die 100. Sitzung betrifft ein Thema, das uns schon die Legislaturperiode über begleitet, das Infrastrukturabgabengesetz. Heute ist Gegenstand der Anhörung zum einen der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes und zum anderen der Entwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz - InfrAGAufhG). Zu unserer heutigen Anhörung begrüße ich alle Gäste und vor allem die Sachverständigen. Herr Bolik hat kurzfristig absagen müssen. Ich begrüße **Dieter Dewes** (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)), Herr **Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn), **Thomas Kiel** (Deutscher Städtetag), **Prof. Dr.**

Franz Mayer (Universität Bielefeld), **Ralf Ratzenberger** (Verkehrswissenschaftler) und **Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz** (Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH). Herzlich Willkommen. Alle Stellungnahmen sind eingegangen und wurden den Ausschussmitgliedern verteilt. Sie sind außerdem im Internet abrufbar.

Wir haben uns wie folgt verständigt: aus Zeitgründen gibt es keine Eingangsstatements, sondern wir werden sofort in die Fragerunde gehen. Dabei können die Ausschussmitglieder bis zu zwei Fragen an bis zu zwei Sachverständige stellen. Wir haben eine Redezeit für die Abgeordneten von drei Minuten eingeführt. Das hat sich als gut erwiesen. Wir haben einen Zeitraum von ca. 1 ½ Stunden vorgesehen. Ich darf Ihnen mitteilen, dass von der Anhörung ein Wortprotokoll erstellt wird. Das Wortprotokoll wird öffentlich zugänglich sein. Ich begrüße auch die Abgeordneten der anderen Ausschüsse, die heute dabei sind, aus dem Haushalts- und Finanzausschuss.

Dann beginnen wir mit der Fraktion der CDU/CSU.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Herren Sachverständigen. Zunächst ein herzliches Dankeschön, dass wir heute diese Anhörung durchführen können. Meine erste Frage geht an Prof. Schulz. Die neue Einnahmeprognose des BMVI ergibt eine Bruttoeinnahme von insgesamt knapp 4 Milliarden Euro. Sie haben diese Prognose überprüft. Das Vorgehen und die getroffenen Annahmen bezeichnen Sie als plausibel. Sie sagen sogar, dass die Mauteinnahmen eher unterschätzt werden: Können Sie uns bitte diese Plausibilität einmal erläutern und an welcher Stelle können Sie sich vorstellen, dass die Einnahmen sogar unterschätzt wurden?

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität): Wir haben in dem Gutachten den Gesamtanteil der Einnahmen durch die gebietsfremden Pkw untersucht. Wichtig ist bei der Berechnung, dass wir beim Bundesverkehrsministerium den Versuch haben, die Ein- und Durchfahrten auf die verschiedenen Fahrtzwecke so aufzugliedern, dass sie anhand von statistisch verfügbarem Material nachvollziehbar sind. Es werden Daten aus der verfügbaren Statistik herangezogen, um herzuleiten, wie hoch die Zahl der Ein- und Durchfahrten



bestimmter Gruppen nach Fahrzwecken ist. Diese statistischen Daten sind nachprüfbar. Man kann die Quellen finden. Es wird immer wieder die Frage nach der Methode gestellt. Es gibt einen anderen Ansatz mit der Personenverkehrsmatrix. Man muss immer daran denken, dass nach Einführung der Maut fortlaufend eine Einnahmenprognose gemacht werden muss. Insofern ist ein wesentlicher Aspekt, dass die Daten zur Berechnung der Mauteinnahmenhöhe statistisch jährlich verfügbar sind. Die meisten Quellen, die herangezogen werden, sind jährlich statistisch verfügbar und können aktualisiert werden, so dass eine fortlaufende Veränderung der Einnahmenprognose machbar ist. Richtig ist natürlich, das möchte ich schon mal vorwegnehmen, dass für zwei Größen letztendlich keine statistischen Quellen vorliegen. Das sind die „Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung“ und der Rest, der sich daraus ergibt. Dazu muss man sagen, dass das in der Berechnung des BMVI auch nicht verheimlicht wird und auch nicht in unserem Gutachten. Man hat hier in der Tat keine vorliegenden Statistiken. Man hätte möglicherweise noch Zahlen gehabt, aber es gab auch eine Veränderung in der statistischen Erhebung. Es gibt also in der Tat einige Unsicherheitsbereiche. Ein Punkt, der immer diskutiert wird, betrifft die Entleerung der Dieselfahrzeuge, dass also die Dieselfahrzeuge schneller die Klassen verlassen. Wir haben auch gesehen, dass das Alter der Dieselfahrzeuge im Verlauf der Zeit tendenziell steigt. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Annahmen so gewählt, dass sie im wissenschaftlichen Sinne konservativ sind. Eigentlich hätte man auch mit positiveren Annahmen rechnen können; man hätte das rechtfertigen können. Hier hat man sich aber zurückgenommen und ist zu einer Einschätzung gekommen. Das ist der wesentliche Punkt: mit einer anderen Annahmensetzung hätte man durchaus höhere Einnahmen herleiten können. Man hat einen Abschlag von 25 Prozent vorgenommen, um diese Unsicherheitsbereiche in der Rechnung zu berücksichtigen, um also nachher nicht eine Überschätzung der Einnahmen zu erhalten. Das ist ganz wichtig, denn in der Presse werden immer diese 25 Prozent als neue Prognose genannt. Die 25 Prozent sind innerhalb der Kalkulation des BMVI der Sicherheitsabschlag für den Unsicherheitsbereich, weil bei eini-

gen Größen möglicherweise keine richtigen statistischen Daten verfügbar sind. Man muss das richtig interpretieren. Man kann nicht herauslesen, dass plötzlich 25 Prozent mehr Einnahmen entstehen, sondern man muss diese 25 Prozent herunterrechnen, weil damit letztendlich die Risiken eingekalkuliert werden.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Meine Fragen gehen an Herrn Ratzenberger. Wir haben offenbar einen Wissenschaftsdiskurs, was anzunehmen ist und was nicht. Es geht um Prognosen, es geht um Annahmen, es geht um den Begriff von Parteigutachten. Das sind natürlich alles keine richtig guten Grundlagen für Parlamentarier, die darüber zu entscheiden haben und fragen müssen, ob die Pkw-Maut zu Mehreinnahmen führen wird oder ob es ein Zuschussgeschäft ist. Darum geht es im Kern. Aus den Diskussionen ist klar geworden, dass es für manche nur darauf ankommt, dass die Maut die deutschen Autofahrer nicht höher belastet. Das ist natürlich ein politischer Ansatz den man wählen kann. Unserer ist das nicht. Für mich ist schon wichtig, dann zu erörtern, inwieweit die Grundlagen für Mehreinnahmen wirklich da sind. Wir haben eben von Herrn Schulz gehört, dass seine Zahlen die absolute Untergrenze sind. Wenn noch irgendwas passieren kann, dann kann es nur nach oben gehen, entweder 10 Prozent oder sogar 25 Prozent.

Herr Ratzenberger, Sie sprechen von erheblichen Differenzen bei der Einschätzung, was die Einnahmen von ausländischen Pkw-Fahrern anbetrifft. Die betroffenen Pkw sind extrem unterschiedlich, was die Ein- und Ausfahrten und Dieselmotoren anbetrifft. Da möchte ich gerne von Ihnen eine Darstellung haben, auf welchen Grundlagen sie zu diesen Ergebnissen kommen.

Dann wird darauf hingewiesen, dass wir es hier mit Schätzungen zu tun haben, die einer wissenschaftlichen Erhebung nur schwer zugänglich sind. Daher möchte ich gerne an Sie die Frage richten: Was heißt das für uns als Parlamentarier? Würden Sie uns empfehlen, sich nochmal ein oder zwei Jahre Zeit zu lassen, um das wirklich nachvollziehen zu können? Halten Sie es für angemessen und vertretbar, schon jetzt aufgrund der vorhandenen Datengrundlage zu entscheiden, bei der wir nicht genau wissen, ob es ein Minusgeschäft wird oder zu Mehreinnahmen führen kann?



Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler): Zunächst zur ersten Frage: wie kommen die Abweichungen zustande? Ich darf kurz die zentralen Ergebnisse, die ich berechnet habe, in Erinnerung rufen. Ich habe die Einnahmen aufgrund der ausländischen Pkw nicht auf 830 Millionen Euro geschätzt, wie es das BMVI in seiner Prognose gemacht hat, sondern auf knappe 300 Millionen Euro. Die Spitzenzahl war 276 Millionen Euro. Abg. Behrens, wenn Sie wissen wollen, wie die Abweichung zustande kommt, sage ich gleich etwas dazu.

Es gibt noch zwei weitere Aspekte. Der erste Aspekt ist die der zusätzlichen Kfz-Steuerentlastung für deutsche Fahrzeuge, die jetzt neu beschlossen würde. Im sog. Kompromiss mit der EU-Kommission soll geregelt werden, dass Euro-6-Fahrzeuge nochmal zusätzlich um 45 Cent pro Hundert angefangene Kubikzentimeter Hubraum begünstigt werden. Das führt nicht zu 100 Millionen Euro Mindereinnahmen, wie es das BMF geschätzt hat. Das BMF hat nur im Vergleich zum verabschiedeten Gesetz 2015 geschätzt. Schon damals wurden aber 20 Cent pro 100 Kubikzentimeter Hubraum angenommen, so dass die Kfz-Steuerentlastung höher ausfällt, nämlich im ersten Jahr (2019) 137 Millionen Euro und diese steigt wegen des zunehmenden Anteils der Euro-6-Fahrzeuge bis zum Jahr 2023 auf 230 Millionen Euro an.

Der dritte Punkt ist, dass in der BMVI-Prognose die sogenannten einmaligen Einführungskosten in keiner Weise berücksichtigt werden. Diese wurden vom BMVI früher auf 380 Millionen Euro geschätzt. Wenn man die auf einen Zeitraum von zum Beispiel fünf Jahren umgelegt, kommen nochmal zwischen 50 und 100 Millionen Euro als Negativposten dazu. Im Ergebnis bedeutet das, dass die ganze Geschichte bestenfalls – also ohne Berücksichtigung der einmaligen Kosten –, schon ein Nullsummenspiel wird, aber mit höchster Wahrscheinlichkeit schon eine leichte Unterdeckung bereits in 2019 hervorrufen wird.

Zur zweiten Frage des Abg. Behrens, wie kommt die Abweichung zustande? Diejenigen von Ihnen, die es ein bisschen genauer wissen wollen, schlagen die Seite 5 meiner Stellungnahme auf und dort die Tabelle 2. Sie werden feststellen, dass in der obersten Zeile die Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw auf Autobahnen zu finden sind. Sie sehen auch, dass in beiden Prognosen die

Größe recht nah beieinanderliegt: in einem Fall 155 Millionen und im anderem (bei mir) 145 Millionen Fahrzeuge.

Ich möchte, wenn Sie gestatten, den Unsicherheitsbereich an einem vielleicht plakativen und verständlichen Beispiel deutlich machen. Tausend Fahrzeuge können im Extremfall Berufseinpender sein. Dann fährt der Berufseinpender, wenn er Tagespendler und kein Wochenendpendler ist, ungefähr 200 mal im Jahr ein (250 Arbeitstage minus Krankheit/Urlaub). Sie haben dann aus den 1.000 Fahrten fünf Fahrzeuge generiert. Alle kaufen natürlich eine Jahresvignette zum Durchschnittspreis von 70 Euro. So haben Sie aus den 1.000 Fahrzeugen 350 Euro generiert. Das ist das eine Extrem. Die andere extreme Berechnung lautet: alle 1.000 Fahrzeuge kommen im Urlaubsverkehr. Es sind 1.000 verschiedene Fahrzeuge und jeder kauft eine 10-Tages-Vignette; im Durchschnitt für 12 Euro. Dann haben Sie 12.000 Euro generiert. 350 Euro oder 12.000 Euro: das ist der Unsicherheitsfaktor dazwischen, also ein Faktor 30. Um diesen Unsicherheitsbereich zu reduzieren, wird in beiden Schätzungen – sowohl vom BMVI als auch von mir – eine fahrzeugspezifische Differenzierung vorgenommen. Herr Schulz hat eben schon beschrieben, wie diese beim BMVI aussieht. Ich will jetzt hier nicht zu sehr ins Detail gehen, aber das Ergebnis ist: meine Berechnung reduziert den Unsicherheitsbereich dahingehend, dass ich weiß, wie viele sind Busverkehre oder Urlaubsverkehr usw.

Jetzt kommt der dritte Punkt. Der dritte Punkt ist ganz entscheidend. Für die Frage, wie hoch die Zahl der Ein- und Durchfahrten bei den einzelnen Segmenten ist, gibt es tatsächlich keinerlei empirische Grundlagen. Da muss man Plausibilitätsüberlegungen anstellen. Auch das BMVI hat für diese Größen ausschließlich Plausibilitätsüberlegungen angestellt. Es hat dabei Ausprägungen angenommen: z. B. von sechs Fahrten über das ganze Jahr. Sechs Fahrten in einem Jahr im Geschäftsverkehr halte ich für nicht plausibel. Das sind die Gründe für die Abweichungen. Wenn man in Form von Sensitivitätsanalysen einzelne Parameter der BMVI-Schätzung modifiziert, kommt man auf einen Bereich von 350 – 400 Millionen Euro, vielleicht 450 Millionen Euro; also nicht auf 830 Mio. Euro. Die 400 Millionen halte ich persönlich für



die Obergrenze. Ich war eben im Haushaltsausschuss. Herr Beckers von der TU Berlin hat in eigenständiger Rechnung Einnahmen in Höhe von 250 bis 450 Millionen Euro ermittelt. Das pendelt sich in dem Bereich ein. Wenn ich 350 bis 400 Millionen Euro an Einnahmen von ausländischen Fahrzeugen zugrunde lege, davon die Kfz-Steuerentlastung abziehe und dann noch die laufenden Betriebskosten – im Haushaltsausschuss haben wir gelernt, dass die 211 Millionen Euro stark infrage zu stellen sind – sind wir auch bei der etwas höheren Einnahmenprognose für ausländische Fahrzeuge immer noch im negativen Bereich.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Wann schätzen Sie, Herr Ratzenberger, sind Sie soweit, für uns nachvollziehbar Ergebnisse zu haben? Sind wir eigentlich in der Lage, jetzt binnen weniger Stunden oder Tage eine Entscheidung dieser Tragweite zu treffen? Wie lange braucht man, um das zu validieren, was Sie an Zahlen vorgetragen haben?

Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler): Ich habe versucht, das deutlich zu machen. Manche Größen können sie nicht validieren. Mancher hat gefragt, ob man diesen erheblichen Unsicherheitsbereich zwischen knapp 300 und gut 800 Millionen Euro nicht klarer eingrenzen kann. Ich antworte, Sie können versuchen, das tatsächlich zu erheben. Das wäre schon denkbar. Nach meiner Erfahrung ist allerdings eine Erhebung durch Befragung der Leute an der Grenze sinnlos. Das führt zu keinem Ergebnis. Die Leute wissen es nicht, sagen es nicht, sagen es falsch oder sonst was. Wenn Sie es vernünftig machen wollen, müssen Sie Kennzeichenerfassungen machen und darüber ermitteln, wie häufig dieses Fahrzeug einfährt. Das ist heute überhaupt kein Problem mehr. Es reicht aber nicht, wenn man das nur an drei Tagen macht. Man müsste es über einen längeren Zeitraum hinweg machen, mindestens ein Viertel Jahr lang. So etwas ist natürlich nicht billig.

Vorsitzender: Dann kommen wir zur Fraktion der SPD, Abg. Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Ich möchte Ihnen, Herr Ratzenberger, sagen, dass sich der Verkehrsausschuss des Öfteren mit dem Infrastrukturabgabengesetz beschäftigt hat und wir natürlich auch diverse Einnahmenprognoseverfahren kennen. Gerade diese Sachver-

ständigenanhörung soll dazu beitragen, mögliche Widersprüche, die im Raum stehen, aufzuklären. Ich würde gerne das, was Sie als Kritik geäußert haben, nochmal aufnehmen und Prof. Schulz dazu vertieft fragen. Nach den Vorlagen, die wir aus dem letzten Gesetz haben, haben wir irgendwann mit der Ingenieurgruppe IVV Aachen mit Daten aus dem Jahr 2002 und einer entsprechenden Fortschreibung begonnen. Das haben wir weiterentwickelt. Danach sind wir nochmal beim BMVI gelandet und haben das 2013 fortgeschrieben. Kernfrage ist doch, wenn man Deutschland und seine Nachbarländer betrachtet: wie genau wissen wir eigentlich, wie der Fahrzeugkörper zusammengesetzt ist? Meine erste Frage geht auf den Punkt ein, den der Normenkontrollrat eingebracht hat. Deswegen frage ich Sie, Prof. Schulz. Im Vergleich zu 2015 und 2017: hat sich der Fahrzeugkörper der Nachbarländer verändert, und wenn ja, wie, und wie ist das in Ihre Prognosen eingeflossen? Tendenziell werden auch in den Nachbarländern emissionsarme Fahrzeuge angeschafft. Was hat sich aus Ihrer Sicht verändert bzw. welche weiteren Daten kommen hinzu?

Die zweite Frage geht an Herrn Kiel. Auch die SPD-Bundestagsfraktion hat wiederholt die Bedeutung der Grenzregionen aufgenommen. Wir haben schon im ersten Gesetzgebungsverfahren eine Veränderung mit der Differenzierung zwischen Autobahn und Bundesstraße durchgesetzt. Es gibt aktuell wiederum eine Stellungnahme des Bundesrates. Sie wissen, ich komme aus Nordrhein-Westfalen. Für uns in Nordrhein-Westfalen ist das von und Bedeutung. Im Plenum ist viel über Österreich und Italien geredet worden, aber wenn ich in die Niederlande oder nach Belgien fahre, finde ich auf Autobahnen eine andere Situation vor. Dort muss ich keine Maut bezahlen. Deswegen hat die Grenzregion für uns eine besondere Bedeutung. Sie haben sich die Stellungnahme des Bundesrates teilweise zu Eigen gemacht. Können Sie bitte mal erläutern, wie sie sie sich das mit den Autobahnabfahrten vorstellen. Das BMVI hat gesagt, das würde zu Mindereinnahmen führen. Herr Schulz und Herr Kiel: haben Sie einen Eindruck, wie hoch diese Mindereinnahmen wären und können Sie bewerten, wie der Vorschlag des Bundesrates, was die Ausnahme des ersten Abschnitts bis zur ersten Autobahnabfahrt bedeuten würde?



Vorsitzender: Dann kommt zuerst Prof. Schulz.

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH): Zum ersten Teil Ihrer Fragestellung: der Punkt ist letztendlich, dass versucht wird, in der Prognose des BMVI diese Nachvollziehbarkeit herzustellen und Klarheit zu gewinnen, wie viele gebietsfremde Pkw die Grenze überschreiten. Wir hatten dieses Beispiel mit den 1.000 Einfahrten. Ich gehe mal auf 100 runter. Wenn wir zum Beispiel 100 niederländische Pkw beobachten, die die Grenze übertreten, wissen wir nicht, ob 100 Holländer zum Einkaufen nach Deutschland fahren oder ob ein Holländer 100 Mal mit dem Pkw über die Grenze fährt. Da liegt ein wesentlicher Unterschied. Wir haben beispielsweise von der GfK eine empirische Erhebung, wie oft der durchschnittliche Holländer über die Grenze fährt. Da finden wir in dem Gutachten vom ADAC die pauschalierende Aussage, dass es 50 Einkaufsfahrten geben wird. 100 durch 50 ergibt 2, also 2 Leute kaufen eine Vignette, egal was für eine es sein soll, und die GfK sagt, im Durchschnitt sind es im Grunde fünf Niederländer. Wir haben eine empirische Untersuchung gemacht und festgestellt, dass fünf Niederländer letztendlich über die Grenze fahren, d. h. also, wir dividieren die 100 durch 5 und haben 20. Das heißt, wir haben 20 Leute, die eine Vignette kaufen und keine 2. Das ist immer so eine Sache als Wissenschaftler. Ich versuche, das mal werturteilsfrei zu sagen: bis wohin gehen wir mit, was ist im Grunde nachprüfbar? Die Personenverkehrsmatrix hatte als Ziel die Bestimmung der Fahrleistung für den Bundesverkehrswegeplan. Jetzt geht es aber um die Ausländer, um die Frage, wer kommt über die Grenze? Insofern wendet man ein Instrument, was für den Bundesverkehrswegeplan sehr genau ist, jetzt auf die Außengrenzen an. Das BMVI hat sich auch aus Gründen der Prognostizierbarkeit entschieden – man muss fünf Jahre im Voraus die Einnahmen für das Finanzministerium prognostizieren –, dass man auf Daten zurückgreift, die aus der Statistik erfassbar sind. Was bedeutet das? Bei dieser Studie der GfK wurde gesagt, es gibt den durchschnittlichen grenznahen Niederländer und es gibt den nicht grenznahen Niederländer. Der grenznahe Niederländer fährt „Pi mal Daumen“ zehnmal über die Grenze und der nicht grenznahe Niederländer fährt dreimal über die Grenze. Im Durchschnitt kommt heraus: 5. Also die 100 geteilt durch die grenznahen Nie-

derländer würden 10 Leute ergeben, die Maut bezahlen. Wenn ich aber die grenznahen Niederländer herausnehme, dann bin ich bei den Niederländern, die nur dreimal über die Grenze kommen. Dann muss ich 100 durch 3 dividieren. Wenn ich jetzt sozusagen diesen Effekt isolieren würde, müsste ich in die empirischen Daten schauen, wie hoch der Anteil der grenznahen Niederländer jeweils bei den verschiedenen Fahrzwecken ist. Das kann man machen, sofern dafür Daten vorliegen. Wenn keine Daten vorliegen, müsste man ein Verfahren finden, wie man es aufteilt. Ein wesentlicher Punkt ist hier das Transparenzgebot. In der Einnahmeprognose des Verkehrsministeriums wird das nicht verheimlicht, sondern es wird offengelegt, was gemacht wird. Natürlich kann man darüber streiten und fragen, warum nehmt ihr nicht die statistische Zahl dort oder macht eine andere Annahme hier, aber das wäre tatsächlich der wissenschaftliche Diskurs. Das wäre die Vorgehensweise. Wenn ich jetzt die grenznahe Bevölkerung herausnehme, müsste ich das identifizieren. Wir haben für uns selbst Plausibilitätsrechnungen gemacht und gefragt: was wäre, wenn wir das System der Franzosen oder das System der Österreicher adaptieren würden? Was würde mit den Einnahmen passieren? Bei diesen Sensitivitätsüberlegungen sind wir zum Ergebnis gekommen, dass die Einnahmen durchaus höher ausfallen könnten. Wir haben auch den Ansatz vom ADAC, von Herr Ratzenberger, genommen und haben die Daten des Verkehrsministeriums dort eingespeist, um zu gucken, wie das Modell vom ADAC reagiert, wenn man mit den Annahmen oder mit den Daten des BMVI rechnet. Dann kommen wir auf eine Spannweite von 500 bis 800 Millionen Euro Einnahmen. Das ist der Punkt. Man kann hin und her rechnen, man kann das eine Modell mit dem anderen mixen. Die Vorgehensweise für die grenznahen Regionen wäre in der Tat differenziert zu identifizieren.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Wunderbar, Herr Prof. Dr. Schulz. Jetzt nur nochmal die abschließende Nachfrage, weil ich Sie vorhin gefragt habe: Wenn das so wäre und wir das, was Sie dargelegt haben, als wahr voraussetzten, wie kann ich dann als Bundesregierung eine Gegenäußerung zum Bundesrat abgeben, dass es zu Mindereinnahmen käme, falls ich die Grenzregionen ausnehmen würde?



Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH): Das habe ich gerade versucht darzulegen. Wenn ich die Grenzregionen herausnehmen würde, käme es zu Mindereinnahmen. Das ist ja die Aussage, auf die Sie Bezug genommen haben. Das war mein Beispiel mit den Niederlanden. Wenn die Grenzregion eine höhere Reiseintensität hat als der Rest des Landes, dann habe ich natürlich einen Effekt, dass es zu Mindereinnahmen kommen könnte. Ich müsste das aber im Einzelfall nachprüfen.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Das ist nicht erfolgt?

Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH): Im Rahmen der Einnahmeprognose in dem Gutachten ist das nicht durchgeführt worden.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Danke. Keine weiteren Fragen.

Vorsitzender: Danke. Dann bitte Herr Kiel.

Thomas Kiel (Deutscher Städtetag): Sehr geehrter Herr Hartmann, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung; herzlichen Dank auch für die Fragestellung. Sie haben vielleicht gesehen, dass wir als Dreierheit Stellung genommen haben, nämlich als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Das war bei dem Thema nicht ganz einfach. An den Stellen, wo Sie die Formulierung „wir“ finden, sind wir einhellig einer Meinung. Dort, wo Sie die Namen einzelner Verbände eingefügt sehen, können Sie erkennen, dass es auch unterschiedliche Auffassungen bei den kommunalen Spitzenverbänden gibt.

Die Frage der Grenzregionen betrifft insbesondere zwei der kommunalen Spitzenverbände, nämlich den Deutschen Städte- und Gemeindebund und den Deutschen Städtetag. Es bestehen natürlich berechnete Sorgen, dass ein Vollzug „ab Grenze“ deutliche Auswirkungen auf das Einkaufsverhalten von ausländischen Fahrzeughalterinnen hätte. Die Vignetten sollen in der neuen Spreizung im Schnitt steigen, d. h. also die Preise der Vignetten zunehmen. Damit entsteht natürlich ein umso größerer Anreiz für Ausländer, das als Eintrittspreis zu verstehen und zu sagen: An dem bei mir geschlossenen Feiertag werde ich jetzt nicht nach Deutschland fahren, weil ich mit einem Eintritts-

preis belegt werde. Dieser Effekt kann jedenfalls in Regionen, die Sie angesprochen haben, Nordrhein-Westfalen im Verhältnis zu Holland, ganz stark auch in der Region Schweiz, zu entsprechenden nachteiligen Auswirkungen auf Tourismus und Einzelhandel führen. Dieses Argument wollten wir uns in jedem Fall zu Eigen machen. Ich bin ganz sicher, dass es, jedenfalls wenn man Grenzregionen ausnehmen würde, zu Mindereinnahmen kommen würde.

Auf der anderen Seite ist die Einnahmesituation sehr stark abhängig vom Enforcement, also der Durchsetzung. Wenn man tatsächlich die Einnahmen generieren möchte, dann wird man Kontrollmechanismen entwickeln müssen. Wir können ja nicht den regeltreuen deutschen Autofahrer zugrunde legen, sondern müssen ausländische Fahrer zugrunde legen. Wenn diese über die Grenze kommen, wissen sie anhand eines Schildes, dass sie hier zahlen müssen. Sie erhalten an verschiedenen Stellen Gelegenheit, zu zahlen. Und es wird auch verfolgt, wenn einer die Vignette für 2,50 Euro aufklebt, obwohl er eigentlich die 15-Euro-Vignette gebraucht hätte. Diese Effekte spielen eine Rolle, wenn man zu den angenommenen Beträgen kommen will. Ich bin sehr stark davon überzeugt, dass man mit dem geeigneten Enforcement erstens Regeltreue herstellen und auch tatsächlich Einnahmen erzielen kann. Zweitens könnte dieses Enforcement auch auf einen Bereich von 20 bis 30 Kilometer ab der Grenze zurückgesetzt und damit den Grenzregionen der entsprechende Freiraum eingeräumt werden. Die Fahrer sollen tatsächlich die Autobahn benutzen, um schnell und zügig an ihr Ziel zu kommen. Was wir nicht möchten, sind Umgehungsverkehre, d. h. dass man auf mautfreien Nebenstraße länger fährt, höhere Abgase produziert und durch die Innenstädte fährt. Das ist nicht in unserem Interesse.

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Kiel. Dann kommen wir zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Dr. Wilms.

Abg. Dr. Valerie Wilms (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gerade haben wir heftig um die Einnahmeprognosen diskutiert. Ich will noch einmal auf eine Grundsatzfrage zurückkommen. Darum richten sich meine beiden Fragen an Herrn Prof. Dr. Mayer.

Europarechtskonformität: Beim ersten „Aufguss“



– um einmal in dem Jargon zu bleiben – war ja relativ deutlich, dass das Vorhaben nicht europarechtskonform ist. Die EU-Kommission hat entsprechend reagiert und ein Vertragsverletzungsverfahren eröffnet. Und das ist jetzt mit einem Deal zwischen Kommissarin Bulc und Minister Dobrindt zum Ende letzten Jahres zu heilen versucht worden; das Vertragsverletzungsverfahren wurde ausgesetzt. Wenn ich mir das Gutachten ansehe, das aus dem Fachbereich Europa der Bundestagesverwaltung kommt, dann steht da: Die Maßnahmenkombination bewirkt in ihrem Gesamtkonzept aufgrund der kompensatorischen Wirkung des Steuerentlastungsbetrags – und so weiter und so fort – eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Es bleibt also weiter dabei, dass unionsrechtlich anerkannte Rechtfertigungsgründe fehlen. Herr Mayer, teilen Sie diese Ansicht, dass auch die neue Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt und damit gegen europäische Grundsätze verstößt?

Die zweite Frage ist: Die EU-Kommission ist die Hüterin der Verträge; wir haben aber auch noch den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) und dieser ist in letzter Instanz für die Auslegung der Verträge zuständig. Die Änderung des Pkw-Maut-Gesetzes, die wir heute beraten, beruht auf einer Einigung zwischen Bundesregierung und Kommission. Kann die Kommission eine Garantie dafür abgeben, dass die Änderungen der Infrastrukturabgabe jetzt auf jeden Fall europarechtskonform sind? Die Kommission hat ja wohl zugestimmt. Oder liegt die Zuständigkeit nicht beim Europäischen Gerichtshof? Kann man sich darauf verlassen oder stehen wir am Ende wieder vor dem EuGH? Im Zweifelsfall in einem Vertragsverletzungsverfahren – wenn nicht die Kommission, setzen es andere Mitgliedstaaten in Gang.

Vorsitzender: Herr Prof. Dr. Mayer, bitte.

Prof. Dr. Franz Mayer (Universität Bielefeld): Ganz herzlichen Dank für die Frage und herzlichen Dank für die Einladung, nach fast genau zwei Jahren wiederum zu diesem Thema in diesem Ausschuss Stellung zu nehmen.

Ich teile die Bewertung der Bundestagsverwaltung. Ich gehe nach wie vor davon aus, dass die Einordnung des Gesetzes als europarechtswidrig

zutrifft. Ich will betonen, dass diese Einordnung nach meiner Wahrnehmung von den allermeisten Europarechtlern geteilt wird. Auch das Europäische Parlament geht weiterhin von einer Europarechtswidrigkeit aus, genauso wie die benachbarten Mitgliedstaaten, die über eine Vertragsverletzungsprozedur nachdenken.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen ändern an diesen Befund nichts. Es handelt sich um Nachbesserungen im Bereich der Kurzzeitvignetten und dementsprechend werden die strukturellen Probleme nicht adressiert.

Bezüglich der zusätzlichen ökologischen Komponente: Hier wird nur entlastet, wo bereits Entlastung besteht. Der ökologische Anreiz ändert an der Gesamtkonzeption und an der Europarechtswidrigkeit ebenfalls nichts. Nach wie vor ergibt sich die Rechtswidrigkeit aus der Gesamtkonzeption der Gesetzgebung. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe für Inländer und Ausländer bei gleichzeitiger Entlastung der Inländer ist eine europarechtlich verbotene mittelbare Diskriminierung. Dass das nicht legal sein kann, spüren übrigens auch die allermeisten Bürger, wenn man sie dazu befragt, gerade auch, wenn sie keine Juristen sind. Hier kann man sich wirklich einmal getrost auf sein Rechtsgefühl, auf sein Judiz, verlassen.

Ich will nur ergänzend betonen, dass, selbst wenn man eine mittelbare Diskriminierung verneinen würde, die Regelung immer noch europarechtswidrig bliebe, da sie gegen die Beschränkungsverbote der Grundfreiheiten verstößt. Die Pkw-Maut verstößt auch gegen Artikel 92 AEUV und gegen das Gebot der Unionstreue.

Die Europäische Kommission – ich werde Ihre zweite Frage gesondert adressieren – hat bisher keine nachprüfbar rechtliche Begründung für die Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland im Dezember 2016 gegeben. Dementsprechend bleibt für mich als Erklärung nur die politische Entscheidung. Ich werde das gleich noch vertiefen. Die Absprache mit der Kommission zur Europarechtskonformität einer mitgliedstaatlichen Regelung, das kann ich an dieser Stelle bereits sagen, binden den EuGH nicht. Die Kommission kann europarechtswidrige Zustände nicht für europarechtskonform erklären.

Möglicherweise wird es sich für Sie im Verlauf dieser Anhörung so darstellen, als gehe es um die



mehr oder weniger typische Konstellation: zwei Juristen und mindestens zwei, eher drei Meinungen. Ich möchte betonen: Ich nehme die Meinungslage sehr eindeutig wahr. Bei den Europarechtlern geht man fast durchgehend davon aus, dass diese Regelung europarechtswidrig ist. Es ist auch nicht der typische Streit um eine Interpretationsreichweite, wie wir sie im Recht immer wieder haben. Über die Frage „Ist Abfall eine Ware im Sinne der Warenverkehrsfreiheit, ja oder nein?“, darüber kann man trefflich streiten und unterschiedliche Interpretationen erzeugen. Ich meine, dass die Europarechtswidrigkeit im vorliegenden Fall von einer viel grundsätzlicheren Qualität ist, als bei einer misslungenen Richtlinienumsetzung, als bei Verfahrensfehlern oder Friktionen zwischen seit langem bestehendem nationalen Recht und dem vorrangigen Europarecht. Was Sie hier beraten, was mit dieser neuen Gesetzgebung passieren würde, wäre eine aktiv betriebene und politisch gewollte Diskriminierung ausländischer Unionsbürger. Und damit rühren Sie an die Tiefenstruktur der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft. Was damit passieren würde, wäre, dass Deutschland als größter und mächtigster Mitgliedstaat eine rechtliche Argumentations-Blaupause lieferte für andernorts bestehende Bestrebungen nach einer nationalen Präferenz, der *préférence nationale*. Falls der Bundestag die Änderungen, um die es hier geht, beschlösse, würde er damit zugleich die europarechtswidrige Diskriminierung bestätigen und dies – und das ist die veränderte Situation im Vergleich zu der Lage vor zwei Jahren – trotz eines laufenden Vertragsverletzungsverfahrens. Ich will betonen, dass die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung, wie sie unsere Verfassung in Artikel 20 Absatz 3 vorsieht, ausdrücklich das Unionsrecht umfasst. Der Bundestag darf sich deswegen nicht auf die Perspektive einer möglichen späteren gerichtlichen Klärung zurückziehen. Der Bundestag ist selber bereits in der Verfassungspflicht, europarechtskonforme Zustände sicherzustellen.

Integrationspolitisch würde – ich wiederhole es – ansonsten großer Schaden an der Rechtsgemeinschaft angerichtet. Es geht letztlich hier um Fragen von wechselseitiger Fairness und Gerechtigkeit, unter den Vorzeichen eines Binnenmarktes. Und dass gerade Deutschland in seiner Exportabhängigkeit kein Interesse daran haben kann, dass eine Spirale von Diskriminierung und Gegendis-

kriminierung in Gang gesetzt wird, das liegt für mich auf der Hand.

Zu Ihrer zweiten Frage: Eine verbindliche Festlegung über die Europarechtswidrigkeit trifft der Europäische Gerichtshof. Es gibt in diesem Bereich keine Verhandlungslösung mit der Kommission. Die Rechtsauffassung der Kommission – und ich wiederhole, dass wir bis jetzt eigentlich seit Dezember 2016 keine rechtlichen Argumente gehört haben; der juristische Dienst der Kommission hat sich nicht geäußert oder äußern dürfen – diese Rechtsauffassung ist letztlich nachrangig gegenüber der Entscheidung des EuGH. Hinweise in Absprachen mit der Kommission zur Europarechtskonformität binden den EuGH nicht; der EuGH entscheidet. Sollte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren nicht fortsetzen, dann werden es möglicherweise andere Mitgliedstaaten tun – ich spreche über Österreich, Belgien, Dänemark. Das wäre ein höchst unüblicher Vorgang; wir haben es seit dem Jahr 1957 überhaupt nur viermal erlebt, dass Mitgliedstaaten andere Mitgliedstaaten verklagen.

Es wird mit absoluter Sicherheit so oder so zu einer gerichtlichen Klärung kommen, notfalls in einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH auf die Vorlage eines deutschen Gerichtes hin. Dort würde die Kommission übrigens im ersten Zugriff auch gar keine Beteiligungsmöglichkeit haben. Es ist völlig absehbar, dass ein ausländischer Unionsbürger bei allererster Gelegenheit vor einem deutschen Amtsgericht, Verwaltungsgericht oder Finanzgericht gegen die Belastung durch die Infrastrukturabgabe vorgehen wird. Wie sich das im Einzelnen gestalten wird, ob das über eine Grundfreiheit läuft oder über das allgemeine Diskriminierungsverbot, wird sich zeigen. Die letztinstanzlichen nationalen Gerichte sind bei Zweifeln im Hinblick auf das Unionsrecht auch zur Vorlage an den EuGH verpflichtet.

Ich kann Ihnen sagen, dass der EuGH diese Regelungen für europarechtswidrig erklären wird. Ich meine: besser früher als später. Dementsprechend wäre meine Empfehlung an Sie, der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nicht zuzustimmen. Es wäre zu hoffen, dass die Kommission dann das Vertragsverletzungsverfahren, das hier nur auf Halt gestellt ist, fortsetzt und so zeitnah wie möglich die Klärung durch den EuGH geschieht. Alles andere drohte, verheerende Kosten zu verursa-



chen. Dementsprechend sollten Sie eigentlich alle Interesse an dieser – wenn ich das recht sehe – letzten verbleibenden, von allen akzeptierten objektiven Äußerung, nämlich durch den EuGH, haben. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke, Herr Prof. Dr. Mayer. Dann gehen wir in die zweite Runde. Herr Kollege Lange, bitte.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Wir haben gerade eine Rechtsmeinung gehört und das ruft geradezu nach einer Replik. Herr Prof. Dr. Hillgruber, die Stichworte sind gegeben. Ich würde Sie jetzt um eine Replik bitten, auch noch auf die Frage der Erfolgsaussichten andere EU-Staaten, die derzeit überlegen, eine Klage vor dem EuGH einzureichen. Aber im Endeffekt brauche ich meine Fragen gar nicht direkt zu stellen, weil die Replik auf der Hand liegt.

Prof. Dr. Christian Hillgruber (Universität Bonn): Ich bedanke mich für die Einladung und die Möglichkeit, erneut meinen Rechtsstandpunkt in dieser Frage darzulegen. Wir haben uns in der Tat vor zwei Jahren fast im selben Kreis hier gesehen.

Ich teile die Einschätzung des Kollegen Mayer in keiner Weise. Ich habe damals schon gesagt, hier liegt keine mittelbare Diskriminierung vor und bei diesem Standpunkt bleibe ich auch heute. Ich will das noch einmal kurz erläutern. In der Tat haben wir es hier mit einer Maßnahmenkombination zu tun. Es wird eine Infrastrukturabgabe eingeführt, die grundsätzlich alle Nutzer des deutschen Bundesfernstraßennetzes zahlen müssen, die ausländischen Nutzer allerdings nur dann, wenn sie Bundesautobahnen benutzen. Gleichzeitig wird ein Ausgleich für die Halter von Pkw geschaffen, deren Pkw in Deutschland zugelassen sind, und zwar durch eine Reduktion der Kfz-Steuer, den so genannten Steuerentlastungsbetrag.

Dies ist nun, entgegen dem, was Herr Mayer hier erneut vorgetragen hat, nicht europarechtswidrig. Ich darf darauf hinweisen, dass die Euro-Vignetten-Richtlinie¹ in Artikel 7k ausdrücklich für die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren die Möglichkeit eines angemessenen Ausgleichs vorsieht. Der darf eingeführt werden. Wie der Entstehungsgeschichte dieser Richtlinie mit Eindeutigkeit zu entnehmen ist, war bei diesem Ausgleich

in allererster Linie an die Kfz-Steuer gedacht. Das europäische Sekundärrecht selbst geht also von einer Art System kommunizierender Röhren aus. Wenn also Straßenbenutzungsgebühren eingeführt werden, ist es zulässig, darauf mit einer Absenkung der Kfz-Steuer zu reagieren.

Dass von dieser Absenkung diejenigen, die in Deutschland gar keine Kfz-Steuer zahlen, weil sie von ihr befreit sind, nicht partizipieren können, war auch dem europäischen Gesetzgeber bewusst. Er hat darin mit Recht kein Problem gesehen. Warum nicht? Weil, darauf hat Herr Mayer in seiner Stellungnahme zurecht hingewiesen, wir hier ein Regelungssystem haben, europäisch veranlasst durch eine Richtlinie, wonach zur Vermeidung von Doppelbesteuerung trotz fehlender Harmonisierung die Lage so ist, dass jeder für seinen Pkw einmal Kfz-Steuer zahlt, und zwar in dem Mitgliedstaat seines gewöhnlichen Aufenthalts, in dem sein Pkw zugelassen ist. Das hat die praktisch wichtige Konsequenz, dass die Höhe der in Deutschland zu zahlenden Kfz-Steuer für den Halter eines im EU-Ausland zugelassenen Kfz schlicht und einfach irrelevant ist. Steigt die Kfz-Steuer, so belastet ihn dies nicht. Sinkt sie, so partizipiert er daran nicht. Wer also vom EU-Ausland kommend nach Deutschland mit seinem Pkw einfährt, muss, wie jeder deutsche Nutzer des Bundesfernstraßennetzes, die Infrastrukturabgabe zahlen – wohl gemerkt nur, wenn er die Bundesautobahnen nutzt. Er zahlt darüber hinaus die Kfz-Steuer des Mitgliedstaates, in dem sein Fahrzeug zugelassen ist.

Insofern haben wir es hier nach meiner festen Überzeugung nicht mit einer mittelbaren Diskriminierung zu tun. Wenn man das tatsächlich annähme, dann wäre die eben genannte Vorschrift des Artikel 7k der Euro-Vignetten-Richtlinie selbst europarechtswidrig. Denn das Diskriminierungsverbot richtet sich nicht nur an die Mitgliedstaaten, es richtet sich selbstverständlich auch an den europäischen Gesetzgeber, wenn er Sekundärrecht setzt. Er darf also nicht die Mitgliedstaaten zu etwas ermächtigen, was gegen das europäische Primärrecht verstößt. Bisher hat niemand im europarechtlichen Schrifttum – soweit ich weiß – die Europarechtswidrigkeit von Artikel 7k der Euro-Vignetten-Richtlinie behauptet; das wäre auch abwe-

¹ Anmerkung des Sekretariats: Richtlinie Nr. 1999/62/EG.



gig. Ein angemessener Ausgleich, der gerade in der Absenkung der Kfz-Steuer besteht, ist europarechtlich zulässig. Das Europarecht erkennt hier einen Zusammenhang zwischen Kfz-Steuer und der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren an.

Was nun die Frage eines etwaigen Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof angeht, lassen Sie mich zunächst Folgendes sagen: Herr Kollege Mayer hat seinen Rechtsstandpunkt bereits vor zwei Jahren mit großer Energie vorgetragen. Nun hat die Kommission allerdings das Vertragsverletzungsverfahren ausgesetzt. Sie hat sich mit der Bundesregierung verständigt. Natürlich kann man im Brustton der eigenen Überzeugung weiterhin sagen: Das war damals europarechtswidrig, es ist heute europarechtswidrig, und deshalb einen politischen Kuhhandel zu erkennen glauben. Vielleicht liegt die Sache aber auch anders. Vielleicht sind die europarechtlichen Einwände gegen die sogenannte Maut, die immer wieder vorgetragen worden sind, doch nicht ganz so überzeugend. Wie dem auch sei. Ich habe damals nicht ausgeschlossen, dass es zu einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof kommen könnte. Ich kann das auch heute nicht ausschließen, aus den Gründen, die Herr Kollege Mayer vorgetragen hat. Es kann zu einem Vertragsverletzungsverfahren durch die Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland kommen. Ob es dazu kommt, wissen wir alle nicht. Das andere Szenario ist ohne Zweifel ebenfalls möglich. Ich sage Ihnen genau dasselbe, was ich Ihnen vor zwei Jahren gesagt habe: Einem solchen Verfahren würde ich mit der nötigen Ernsthaftigkeit, aber in großer Gelassenheit entgegensetzen. Ich meine, dass insbesondere die Sekundärrechtslage – die von vielen völlig ausgeblendet wird – den Europäischen Gerichtshof davon überzeugen wird, dass hier von einer mittelbaren Diskriminierung keine Rede sein kann.

Vorsitzender: Dankeschön. Wir kommen zur Fraktion DIE LINKE., Herr Kollege Behrens, bitte.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Ich möchte Herrn Ratzenberger eine Frage stellen. Wie ich eingangs schon sagte, befinden wir uns offenbar in einem wissenschaftlichen Diskurs, der uns als Parlamentariern aber nicht wirklich weiterhilft. Für uns geht es darum, ob am Ende etwas Europarechtskonformes heraus kommt oder nicht. Vom Sachverständigen Schulz haben wir Ausführun-

gen gehört, weshalb die Verkehrsmatrix in diesem Fall untauglich sei. Offenbar verfolgen Sie einen anderen methodischen Ansatz. Wie bewerten Sie, Herr Ratzenberger, die von Herrn Schulz vorgebrachten Kritikpunkte aus fachlicher Sicht? Die zweite Frage möchte ich an meinen Kollegen Thomas Lutze weitergeben.

Vorsitzender: Gerne. Bitte, Herr Kollege Lutze.

Abg. **Thomas Lutze** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an Herrn Kiel. Ich wohne in Saarbrücken und komme darum immer auf die Grenzgebietsbefreiung zu sprechen, die in Diskussion war. Wir haben in der Landeshauptstadt Saarbrücken jeden Samstag rund 60 Prozent Einpendler aus dem benachbarten Frankreich. Das sind im Übrigen nicht alles Franzosen, sondern zu fast 50 Prozent Deutsche, die in Frankreich wohnen, dort ihr Fahrzeug zugelassen haben und in Frankreich keine Kfz-Steuer zahlen. Das führt aus meiner Sicht schon zu ziemlich starken Problemen für den Einzelhandel, egal, ob das große Ketten oder kleine Gewerbetreibende sind. Dort geht regelrecht Angst um. Deshalb ist es schon mehr als bedenklich, wenn jetzt die Bundesregierung sagt: Nee, das findet alles nicht statt. Wenn man nämlich als Deutscher nach Frankreich fährt, z.B. in das benachbarte Forbach, dann sind die ersten 3 Autobahnabschnitte der französischen Autobahn mautfrei – weil die Franzosen genau wissen, was passieren würde, wenn sie ab der Grenze eine Maut erheben würden. Vor dem Hintergrund wäre nochmals meine Frage: Wie hoch würden Sie denn die Einnahmeausfälle einschätzen – das kann man wahrscheinlich nur schätzen –, wenn man so einen Puffer an der Grenze schaffen würde?

Und das Zweite ist: Bei aller Befürwortung eines solchen Puffers stellt sich für mich die Frage, wo ich denn die Grenze setze? Bei 5, bei 10, bei 20 Kilometern? Was würde zum Beispiel mit einer Kreisstadt passieren, die 15 Kilometer entfernt ist, wenn wir als Puffer 10 Kilometer festlegten? Wo wäre eine sinnvolle Grenzziehung, wenn so etwas im Nachgang noch in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht würde?

Vorsitzender: Dann bitte zuerst Herr Ratzenberger.

Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler): Herr Behrens, ich nehme an, Sie beziehen sich auf das Gutachten, das Herr Schulz zu meinem Gutachten für den ADAC gemacht hat. Am allerwichtigsten



ist mir, das habe ich vorhin schon angedeutet: Auch wenn Sie es nicht ausdrücklich schreiben, Herr Schulz, wird ein wenig der Eindruck erweckt, dass die BMVI-Prognose auf empirischen Grundlagen beruhe, meine dagegen auf wilden Schätzungen. Wie ich schon gesagt habe, ist das nicht der Fall. Beide Prognosen beruhen – soweit es möglich ist – auf empirischen Grundlagen, teilweise denselben, teilweise verschiedenen. Das führt dann wieder in die Diskussion, die wir schon bei meinem ersten Statement geführt haben. Bei einigen wichtigen Parametern gibt es keine empirischen Grundlagen, weder in der Prognose des BMVI, noch in meiner Prognose, deswegen muss man schätzen. Entscheidend ist also, dass die empirischen Grundlagen in beiden Prognosen so weit wie möglich genutzt werden.

Das, was Sie gerade über die 6 Einkaufsfahrten gesagt haben, die der durchschnittliche Niederländer nach Deutschland macht, ist mir schon bekannt. Aber es geht nicht darum, wieviel der durchschnittliche Niederländer – einschließlich aller Amsterdamer und aller Rotterdamer, die 150 bis 200 Kilometer von der deutschen Grenze entfernt wohnen – fahren, sondern es geht um einen Niederländer, der mindestens einmal im Jahr nach Deutschland fährt. Wie oft fährt der im Jahr, darum geht es und nicht um das, was von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) ermittelt wurde. Diese Daten bezogen sich nämlich auf die Gesamtheit aller Niederländer, einschließlich derer, die nicht im Grenzgebiet wohnen.

Ein weiterer Punkt, den Sie, Herr Schulz, vorhin angesprochen haben, waren die unterschiedlichen Aussagen in manchen meiner Gutachten. Sie haben Ihrer Verwunderung Ausdruck gegeben, dass in meiner Studie aus dem Jahr 2015 von 8 Millionen betroffenen ausländischen Pkw die Rede sei und in der aktuellen von 9 Millionen. Es ist doch ganz offensichtlich: Die Studie aus dem Jahr 2015 bezog sich auf das Jahr 2013. Die jetzige Untersuchung bezieht sich hingegen auf das Jahr 2019. Es liegen 6 Jahre dazwischen. Wir haben in Deutschland im Jahr ein durchschnittliches Wachstum des ausländischen Pkw-Verkehrs von 2,5 bis 3 Prozent. Über 6 Jahre ergibt das 12, 13, 14, 15 Prozent Zuwachs; das erklärt diese Differenz. Dies trifft auf alle Textpassagen zu, die in den beiden Gutachten – die Sie da vergleichend gegenübergestellt haben – dargestellt wurden.

Dritter und letzte Punkt, die Frage der erforderlichen Hochrechnungen: Sie haben sich auch einmal darüber geäußert, warum ich im Jahr 2010 nicht die Zahl aus dem Jahr 2007 hochgerechnet hätte. Ich kann mir die Bemerkung nicht verkneifen, dass man nicht unbedingt 34 Jahre in der verkehrsökonomischen Forschung gewesen sein muss, um zu wissen, dass zwischen 2007 und 2010 die größte Rezession in der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte lag. Diese hat natürlich auch den Verkehr der ausländischen Pkw und das Wachstum des Verkehrs der ausländischen Pkw tangiert. Das war der einzige Grund. Es ist ja selbstverständlich, dass ich hochrechnen muss, wenn ich im Jahr 2017 auf der Basis der Jahre 2013 oder 2014 auf das Jahr 2019 schätzen muss.

Vorsitzender: Danke. Dann Herr Kiel, bitte.

Thomas Kiel (Deutscher Städtetag): Herzlichen Dank für die Nachfrage. Mir ist aufgefallen, dass ich vorhin nur eine Möglichkeit dargestellt hatte, wie man grenznahe Regionen ausnehmen kann. Diese generelle Regelung bestünde darin, einen Zirkel von 10, von 20, von 30 Kilometern zu bilden und in diesem Bereich die Abgabe grundsätzlich auf den Autobahnen nicht zu erheben. So etwas Ähnliches haben Sie mit dem Beispiel angesprochen, dass in Frankreich erst ab der dritten Autobahnabfahrt eine Erhebung einsetzt. Ich wage nicht zu beurteilen, ob das an allen Stellen der Fall ist, aber auch meine Erfahrung geht in diese Richtung.

Daneben gibt es die Möglichkeit einer individuellen Lösung, d.h. die Abgabe auf bestimmten Abschnitten nicht zu erheben; genau das ist die Intention des Bundesrates. Es geht ja mitnichten darum, eine grundsätzliche und großangelegte Ausnahme zu ermöglichen, sondern ganz gezielt einzelne Situationen zu berücksichtigen. Solch eine Vorschrift fände übrigens ein Pendant in der Vorschrift zur Erhebung der Lkw-Maut. Dort hat man eine solche Verordnungsermächtigung eingeführt, um Umgehungsverkehre vermeiden zu können, indem man bestimmte Abschnitte ausnehmen oder aber zusätzlich bemaute kann.

Der Antrag des Bundesrates will also eine Feinregelung und wir als Deutscher Städtetag haben uns das vollinhaltlich zu Eigen gemacht. Last but not least kann man auch sehr klare und begründete Schätzungen abgeben, was das bezogen auf die



jeweiligen Streckenabschnitte einnahmeseitig bedeuten würde. Diese Frage muss also im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes nicht abschließend geklärt sein; sie könnte ebenfalls bei der Ausfüllung der jeweiligen Verordnungsermächtigung für den Einzelfall geklärt werden.

Vorsitzender: Danke, Herr Kiel. Für die SPD-Fraktion hat Herr Kollege Hartmann das Wort.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Herr Kiel, nochmals herzlichen Dank für die Ergänzung. Darauf bezog sich meine erste Frage. Ich gebe nur zu bedenken, dass wir die Ausnahmen auf Antrag eines Landes bei der Lkw-Maut im Deutschen Bundestag durch die letzte Änderung, die wir dort eingeführt haben, geregelt haben. Nicht umsonst ist außerdem eine Evaluierung nach zwei Jahren im Gesetz vorgesehen, wo man dann wirklich landet, falls es denn in Kraft gesetzt werden würde, was Einnahmen und Auswirkungen auch auf Grenzregionen angeht. Das war ein sehr wichtiger Punkt.

In der zweiten Runde möchte ich einen anderen Punkt der Einnahmerechnung vertiefen, nämlich die Ausführung. Wir haben Herrn Dewes hier; beim letzten Mal konnten wir mit dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) darüber reden. Wir werden hier einen gewissen Personalaufwand haben: Man muss ausländischen Kfz-Haltern Auskünfte geben, möglicherweise auch Rechtsbehelfe bearbeiten, außerdem haben wir noch die Fragen der Kontrollen. Sie, Herr Dewes, haben dazu eine Stellungnahme abgegeben. Ich würde Sie bitten, die Schätzung des Personalaufwandes zu plausibilisieren und darzustellen, welcher Aufwand auf Sie und die dort Beschäftigten zukommt, damit man auch diesen Bereich beziffern kann.

Dann würde ich gern noch einmal zu Ihnen, Herr Kiel, kommen. Wir haben das mit den Grenzregionen schon besprochen. Sie haben die Bereichsausnahmen angesprochen. Gleichwohl haben Sie in Anlehnung an die Lkw-Maut mitgeteilt, dass Sie sich nicht grundsätzlich gegen eine Infrastrukturabgabe wendeten. Wir haben von den Sachverständigen Herrn Prof. Dr. Schulz und Herrn Rattenberger vernommen, dass es sehr schwierig ist, Prognosen aufzustellen. Sie haben ja in Ihrem Verband diskutiert, wie das mit dem Grenzverkehr ist. Ich bitte Sie, darauf nochmals einzugehen, vielleicht auch auf den volkswirtschaftlichen Nutzen darzustellen. Haben Sie in Ihrem Verband

besprochen, an wie vielen Stellen man wie im Saarland nur über eine Bundesautobahn einreisen kann? Im letzten Gesetzgebungsverfahren war es ja auch ein Erfolg, dass man die Bundesstraßen herausgenommen hat, d.h. unterscheidet zwischen den ausländischen Kfz-Haltern, die eben nur auf der Bundesautobahn die Maut entrichten müssen, und Inländern. Vielleicht reden wir über einen bestimmten, kleineren Bereich. Im letzten Gesetzgebungsverfahren haben wir bereits eine Differenzierung vorgenommen, weil wir die Bedenken von Kommunen und Ländern sehr ernst genommen haben. Ich bitte Sie, das nochmals zu vertiefen. Herzlichen Dank.

Vorsitzender: Sie haben das Wort, Herr Dewes.

Dieter Dewes (Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)): Vielen Dank. Herr Hartmann, werte Damen und Herren! Wenn man die Angaben zu der Einnahmeseite und zum Erfüllungsaufwand – dieser sei gering – liest und dann aber hinter die Kulissen schaut, stellt man natürlich fest, dass diese Zahlen, egal ob beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA), ob beim BAG oder beim Zoll, aus meiner persönlichen Sicht absolut schöngerechnet sind. Es ist ja kein Geheimnis: Wir haben die Kfz-Steuer damals übernommen, wir haben den Mindestlohn übernommen und alles ist nach den gleichen Parametern wie jetzt auch ausgerechnet worden. Schon damals war es eine Falschrechnung und diesmal ist es das Gleiche. Ähnlich wie bei der Kfz-Steuer haben wir damals als Gewerkschaft eine Zahl prognostiziert, die jetzt nach der Evaluierung auch tatsächlich bestätigt worden ist. Deshalb kann ich nicht nachvollziehen, dass man hier die Einführungskosten, die einmal darin standen, einfach unterschlägt. Zumindest in dieser Höhe finde ich diese Kosten definitiv nicht mehr.

Zum anderen ist es so, dass gerade Autofahrer – ich glaube, wir fahren alle einen Pkw – sehr sensibel reagieren. Bei der Kfz-Steuer hatte man gesagt, es kommen so und so viele Anfragen; da hat man sich extrem getäuscht. An manchen Tagen hat man bis zu 20.000 erfolglose Anrufversuche, obwohl wir angeblich optimal ausgestattet waren. Wo kommen dann diese über 20.000 Versuche an einem Vormittag her? Die Annahme, dass Auskunft gegeben werden soll, die ist definitiv falsch. Die Schätzung der Anfragen ist einfach zu gering bemessen. Ich gehe einmal von dem Personalkörper aus, nicht nur bei den Zollbehörden, sondern



auch beim BAG und beim KBA. Man muss sich einfach fragen: Wer kann es eigentlich leisten? Wollen wir wirklich bei diesem neuen Gesetz Doppelstrukturen, wollen wir Dreifachstrukturen, wollen wir noch mehr Bürokratieaufbau? Muss man also definitiv an diesen Stellschrauben drehen. Man muss Zuständigkeiten, die man in eine Hand geben kann, beispielsweise die Vollstreckung und die Erteilung von Auskünften, konzentrieren. Die Vorstellung, dass man das mit diesem Personalansatz schaffen wird, die ist definitiv falsch. Auch die Annahme, dass nur 16 Millionen Bescheide für die Neufestsetzung versandt werden, betrifft ja nur ein Jahr. Mit den Folgeannahmen von 1,2 oder 2,1 Millionen Euro ist es ähnlich, wie wenn ich höre: zwei unterschiedliche Gutachten mit Ein- und Durchfahrten. Da kann man auch nur staunen. Aber hier ist es doch so, dass 43,5 Millionen übrig bleiben, die auch irgendwann einmal neufestgesetzt werden müssen. Auch das ist keine Sache, die einmalig auftritt, sondern es ist in den nächsten Jahren zumindest ein fortlaufender Prozess. Das ist einfach nicht zu schaffen.

Ich möchte kurz auf den Zeitfaktor beim Personal eingehen. Wenn sie heute qualifiziertes Personal einstellen und so ausbilden wollen, dass es vielfältig einsetzbar ist, dann brauchen sie Zeit. Bei den letzten beiden Gesetzen haben wir erst viel zu spät auf diesen hohen Personalbedarf reagiert; es heißt dann, es wird ja noch irgendwo Ressourcen geben. Solche Ressourcen sind nicht mehr vorhanden. Wenn – ich mache einmal die Zahl beim Zoll rund – 1.500 Bedienstete im Jahr in den Ruhestand gehen und ich zugleich 1.400 jährlich neu einstelle, dann frage ich mich, wer, bitteschön, die neuen Aufgaben erledigen soll. Die Zahlen sind deutlich zu gering, zumindest bei uns müsste man 50 Prozent darauf legen, um die Einführungskosten für die IT abzudecken. Die Implementierungskosten, kann ich nur sagen, sind sehr moderat gerechnet. Da sollten sie dringend nachbessern, um nur einmal kurz auf den Aspekt der Personalkörper einzugehen.

Vorsitzender: Danke, Herr Dewes. Herr Kiel, bitte.

Thomas Kiel (Deutscher Städtetag): Zu der Frage bei den Grenzverkehren: Tatsächlich haben wir jetzt aktuell keine Umfrage bei den Mitgliedstädten durchgeführt. Ich könnte also nicht sagen, in welchen Bereichen das problematisch wäre. Aus

den Diskussionen insgesamt sind mir allerdings mehrere Bereiche erinnerlich, wo das vorgebracht worden ist. Dazu gehört mit Sicherheit das Saarland, von dem wir schon gehört haben. Dazu gehören mit Sicherheit Regionen im Südwesten Deutschlands, Freiburg beispielsweise und die Verkehrslagen im Umland. Ich glaube, dass es dazu entsprechender Einzelfallprüfungen bedarf. Denken sie beispielsweise an die Erreichbarkeit von exterritorialen Bereichen im Verkehr zwischen Deutschland und Österreich, die man nur über die Straßen des jeweiligen Nachbarstaates erreichen kann. Da weiß ich nicht, ob Autobahnen eine Rolle spielen, da kann es schnell zu einer sehr weiten Umfahrung kommen und man würde dann möglicherweise sogar die deutsch-exterritorialen Gebiete nachteilig treffen. Insofern glaube ich, dass es sehr detaillierte und sehr kleinteilige Situationen gibt, die es zu analysieren lohnt und für die ein Instrument Sinn machen würde, mit dem man gegebenenfalls Teile der Maut aussetzen könnte.

Vorsitzender: Danke. Dann spricht für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Kollegin Dr. Wilms, bitte.

Abg. Dr. Valerie Wilms (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich noch einmal weiter mit dem Thema Europarecht auseinandersetzen. Die Fragen gehen an Sie, Herr Prof. Mayer.

Sie haben bereits deutlich gemacht, dass der EuGH die letzte Entscheidungsinstanz ist, die klärt, ob das EU-rechtskonform ist, oder nicht. Gesetzt den Fall, wir hätten dieses Mautsystem jetzt eingeführt und es wäre Klage erhoben worden, von mir auch aus von einem anderen Mitgliedsstaat. Wir hätten das System eingeführt, ausgeschrieben, aufgebaut und nach einer negativen Entscheidung des EuGHs dürfte es nicht weiter betrieben werden. Käme der deutsche Staat dann in irgendeine Form der Schadenersatzpflicht gegenüber dem Betreiber dieses Mautsystems oder zumindest dieser Kontrolleinrichtung? Gibt es Beispiele oder einen Rahmen, in welcher Höhe sich so eine Entschädigung bewegen könnte?

Die zweite Frage: Wenn ich das richtig wahrgenommen habe, hat sich Deutschland im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens zu einem interoperablen europäischen Mautsystem bekannt – also zu diesem Vorschlag, den Frau Kommissarin Bulc umsetzen will – und ist bereit, sein Sys-



tem anzupassen, sobald ein einheitlicher europäischer Rahmen vorliegt. Das hört sich nach Teil eines Deals an, der da gelaufen ist. Bindet so etwas eigentlich den EuGH; hat das in irgendeiner Form Auswirkungen auf die Sichtweise des EuGH?

Vorsitzender: Herr Prof. Dr. Mayer, bitte.

Prof. Dr. Franz Mayer (Universität Bielefeld): Ganz herzlichen Dank. Lassen Sie mich anfangs mein Bedauern ausdrücken, dass ich es wieder nicht geschafft habe, den Kollegen Hillgruber zu überzeugen, aber ich habe nichts anderes erwartet. Wir werden wahrscheinlich festhalten müssen, dass wir ein „Agreement to Disagree“ haben.

Ich möchte, wenn ich darf, kurz den Punkt mit der Euro-Vignetten-Richtlinie, den Herr Kollege Hillgruber gemacht hat, ansprechen. Es ist schon so, dass das Sekundärrecht gegen das Primärrecht verstoßen kann. Dementsprechend ist es hier ja auch gar nicht das zentrale Argument. Wir reden bei der Prüfung, inwieweit sich die Konzepte mit dem Europarecht in Übereinstimmung bringen lassen, ja vorwiegend über das Primärrecht. Dementsprechend halte ich normhierarchisch den Verweis auf eine Richtlinie, auf Sekundärrecht – ich will es vorsichtig formulieren – nicht für das stärkste Argument. Abgesehen davon muss eine Richtlinie ja im Grundsatz erst im nationalen Recht umgesetzt werden. Die konkrete Ausgestaltung, die sich aus dem nationalen Recht ergibt, muss natürlich am Primärrecht gemessen werden. Wenn eine Richtlinie unscharf ist und Spielräume lässt, müssen die – „angemessener Ausgleich“ ist, finde ich – jetzt nicht der schärfste Begriff, den man sich vorstellen kann; um den Begriff ging es ja eben. Aber wie gesagt: Wahrscheinlich werden wir hier einfach festhalten müssen, dass wir einen Dissens haben.

Jetzt zu Ihrer Frage, was die Haftung angeht: Es ist tatsächlich so, dass wenn die Frage einmal vor dem EuGH gelandet ist – und es ist keine Frage des „Ob“, sondern eine Frage der Zeit –, sich auch Haftungsfragen ergeben werden. Es wird zu der Frage führen, was mit einem möglicherweise dann schon eingeleiteten Implementationsprozess passiert. Dazu will ich in Erinnerung rufen, dass einstweiliger Rechtsschutz im Vertragsverletzungsverfahren ab Anhängigkeit der Klage möglich ist. Das heißt, dass der EuGH ab Anhängigkeit der

Klage im Vertragsverletzungsverfahren zum Beispiel anordnen kann, dass die Infrastrukturabgabe gegenüber EU-Ausländer nicht erhoben werden darf. Man könnte schon sehr früh, bevor es überhaupt ein Urteil gibt, von Seiten des EuGH, sichernde Maßnahme treffen. Käme es dann tatsächlich zu einer Vertragsverletzungsentscheidung, wie ich das sicher erwarte, so kann es, wenn die Vertragsverletzung nicht beendet wird, zur Verhängung eines Zwangsgeldes kommen. Das Zwangsgeld wirkt so lange, wie die Vertragsverletzung anhält. Meistens sind das sechsstellige Eurobeträge pro Tag der Vertragsverletzung, d.h. bis vertragskonforme Zustände hergestellt sind. Sechsstelligen Eurobeträge, das ist dann schon irgendwann schmerzhaft und spürbar und dementsprechend besteht schon auf dieser Ebene ein Risiko.

Wenn man über Haftungsfragen gegenüber Betreibern nachdenkt, kommt es auf die Ausgestaltung der entsprechenden Verträge an. Da wäre man natürlich gut beraten, wenn man versuchen würde, sich von Seiten des Bundes möglichst klein zu machen. Auf der anderen Seite werden die Betreiber natürlich, in Anbetracht der europarechtlichen Unsicherheiten, versuchen, sich entsprechende Zusicherungen geben zu lassen. Es gibt noch einen weiteren Aspekt: Der EuGH hat für den Fall, dass Mitgliedsstaaten in qualifizierter Weise Unionsrecht verletzen, die Möglichkeit eines Staatshaftungsanspruchs, also Schadenersatz von Einzelpersonen gegen einen Mitgliedsstaat, eröffnet. Das war ursprünglich bei der fehlerhaften Richtlinienumsetzung entwickelt worden, die Fachleute sprechen hier von der Francovich-Rechtsprechung. Heute wird das auf qualifizierte Verstöße gegen Unionsrecht allgemein angewendet. Der Unterschied zum deutschen Staatshaftungsrecht besteht darin, dass es im deutschen Staatshaftungsrecht keine Haftung für legislatives Unrecht gibt, im europäischen Staatshaftungsrecht hingegen schon. Dementsprechend kann auch hier ein großer Haftungsposten auf die Bundesrepublik Deutschland zukommen.

Nun zu Ihrer zweiten Frage, inwieweit die Überlegungen der Kommission mit Blick auf eine Vereinheitlichung der europäischen Rechtslage, was Mautsysteme angeht, eine Rolle spielen können für das anhängige Verfahren. Das ist Zukunftsmusik. Da wird sich der EuGH überhaupt nicht von



beeindrucken lassen. Es ist auf der anderen Seite durchaus möglich, dass der Langfristverlauf genau so kommen wird. So war es ja auch bei der Lkw-Maut. Man hat zuerst auf nationaler Ebene in Deutschland versucht, das zu regeln; das war europarechtswidrig und wurde vom EuGH entsprechend festgestellt. Die Lösung war dann eben die vereinheitlichte, europaweite Regelung. Insofern gibt es einen Konnex. Wenn der EuGH feststellen wird, dass die Pkw-Maut europarechtswidrig ist, dann wird natürlich die naheliegende Lösung sein, dass man eine einheitliche europaweite Regelung perspektivisch, möglicherweise mit langen Fristen versehen, anstrebt. Aber in dem jetzt absehbaren Verfahren vor dem EuGH könnte man keinesfalls als Argument anführen, dass wir ohnehin bereit wären, wenn es die politische Initiative auf europäischer Ebene gäbe, einem europäischen Gesamtkonzept zuzustimmen. Eine solche Aussage würde ja auch letztlich die nachfolgende Regierung überhaupt nicht binden. Sollte das als Argument irgendwie vorgebracht werden, wäre das eine reine Nebelkerze. Vielen Dank.

Vorsitzender: Dankeschön, Herr Prof. Dr. Mayer. So jetzt Frage ich mal in die Runde, ob es noch Fragen gibt. Bei der CDU/CSU? Herr Kollege Lange.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, ich glaube, das ist eher eine grundsätzliche Frage, ob wir noch eine dritte Runde machen oder nicht.

Vorsitzender: Besteht Bedarf? Die Fraktion DIE LINKE. möchte weitere Fragen stellen. Dann gehen wir in eine weitere Runde.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Ich würde dann ganz gerne Herrn Prof. Dr. Hillgruber wiederum um eine kurze Replik bitten.

Vorsitzender: Jawohl, damit wir Klarheit bekommen. Herr Hillgruber, bitte.

Prof. Dr. Christian Hillgruber (Universität Bonn): Herr Vorsitzender, das tue ich sehr gerne. Zunächst zu dem Argument. Nein, ich habe natürlich nicht behauptet, dass Sekundärrecht nicht mit Primärrecht unvereinbar sein könnte. Natürlich kann es das sein. Was ich allerdings gesagt habe, und daran halte ich fest, ist dass dieser Vorwurf der Primärrechtswidrigkeit gegenüber Artikel 7k der Euro-Vignetten-Richtlinie bisher noch von niemanden, übrigens auch bisher nicht von

Herrn Mayer, erhoben worden ist, es sei denn, ich muss seine jetzige Äußerung so verstehen. Auf die Richtlinie habe ich deshalb abgehoben, weil sie eben deutlich macht, dass sekundärrechtlich dieser Zusammenhang zwischen Kfz-Steuer und einer etwa eingeführten Straßenbenutzungsgebühr sehr wohl anerkannt wird.

Herr Kollege Mayer sagte gerade, der Begriff „angemessener Ausgleich“ sei offen. Da stimme ich ihm zu, aber wenn man sich jetzt eben die Materialien zur Entstehungsgeschichte ansieht, gibt es überhaupt keinen Zweifel mehr daran, dass bei diesem angemessenen Ausgleich, insbesondere, ja sogar vorrangig, an die Kfz-Steuer gedacht worden ist. Das heißt, wir haben im Anwendungsbereich der Euro-Vignetten-Richtlinie ein System, das auf zwei Säulen ruht: auf Straßenbenutzungsgebühren und auf der Kfz-Steuer, die dort mit bestimmten Mindeststeuersätzen festgeschrieben ist. Die Kommission hat immer vertreten, und ich glaube, das ist auch einfach richtig, dass was im Anwendungsbereich der Euro-Vignetten-Richtlinie primärrechtskonform ist, dass das selbstverständlich auch außerhalb des Anwendungsbereiches der Euro-Vignetten-Richtlinie, also für Pkw bis 3,5 Tonnen eingeführt werden darf. Sie können natürlich immer Horrorszenarien aufbauen; das bringt uns aber im Grunde nicht weiter. Es geht hier um eine umstrittene Rechtsfrage, zu der sich jeder seine Auffassung bilden muss. Wenn man dieselbe Rechtsauffassung vertritt wie ich, kann man einem solchen Verfahren gelassen entgegen sehen; nicht überheblich, aber gelassen. Dabei würde ich bleiben. Es gibt keine Veranlassung, sich durch irgendwelche Szenarien verrückt machen zu lassen. Wir wissen alle nicht, ob die anderen europäischen Staaten, die jetzt mit diesem Gedanken spielen, auch wirklich ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten werden. Man sollte hier die Ruhe bewahren und nach Prüfung der Rechtslage eine Entscheidung treffen. Vielen Dank.

Vorsitzender: Danke. Die Glaskugel der Zukunft hat niemand dabei, das ist so, Herr Hillgruber. So jetzt kommt die Fraktion DIE LINKE.; noch einmal, Herr Kollege Behrens.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Ich kann Herrn Hillgruber dabei folgen, dass man sich das zu gegebener Zeit ansehen sollte. Allerdings meine ich damit nicht den Zeitraum, wo eine Eva-



luation stattfindet, sondern ich denke, dieser Zeitraum muss vor der Entscheidung sein. Im letzten Jahr haben wir bereits ein Mautgesetz auf den Weg gebracht haben, was offenbar nicht europarecht-konform gewesen ist. Nun stehen wir erneut vor der Frage, die sich nicht groß unterscheidet von der Diskussion vor einem Jahr. Es liegt mir schon daran, zu erfahren, ob es eine endgültige Entscheidung wäre, die uns wirklich auf einen sicheren Weg brächte, oder ob das geänderte Gesetz nicht vielmehr genauso löchrig wäre, wie das bestehende, das wir schon vor längerer Zeit kritisiert haben und auf dessen Gefahren wir hingewiesen haben. Wenn ich in dieser Anhörung von Herrn Dewes nochmal mit aller Deutlichkeit höre, dass er von einer schöngerechneten Grundlage zu den Einführungskosten ausgehe, wenn er darauf hinweist, dass die Personalressourcen behauptet aber real nicht vorhanden seien, wenn er sagt, dass die Implementierungskosten eher moderat zu sein scheinen und ich dann in den Ausführungen von Herrn Ratzenberger lese, dass da an verschiedenen Stellen richtig radikal Kritik geübt wird bezüglich der BMVI-Prognosen, wenn von Herrn Ratzenberger explizit gesagt wird: es ist falsch, dass mit einem höheren Ausmaß empirisch fundierter Daten argumentiert worden sei – dann habe ich doch große Zweifel daran, ob wir auch nur einen Schritt weiterkommen, ob wir in der Lage versetzt werden, binnen kurzer Zeit eine Entscheidung von dieser Tragweise zu treffen. Darum geht meine Frage an Herrn Ratzenberger bezüglich Ihres Kurzgutachtens für den Haushaltsausschuss. Sie haben darin ausgeführt, dass es für Sie nicht nachvollziehbar sei, wenn es mit einem Mal keine eigenständig aufgeführten Posten für die Inangsetzungskosten gebe, sondern dass diese Kosten bei den jeweiligen Betreibern anfielen und in den Kosten pro Jahr bereits enthalten seien. Hat sich da irgendetwas in Luft aufgelöst, was vorher da war? Warum ist aus Ihrer Sicht nicht nachvollziehbar, dass diese Kosten irgendwo versackt sind? Wo müssten wir als Parlamentarier nachschauen und nachbohren, auch beim Ministerium, wo denn diese Kosten geblieben sind?

Vorsitzender: Herr Ratzenberger, bitteschön.

Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler): Ob sich etwas in Luft aufgelöst hat, das weiß ich auch nicht. Aber Fakt ist, dass in der Prognose des BMVI aus dem Jahr 2015 diese 380 Millionen

Euro in die Welt gesetzt worden sind. Wenn Sie die beiden Prognosen des BMVI von 2015 und 2017 nebeneinander legen, stellen Sie fest, dass die sehr textgleich sind; es sind fast immer nur die Zahlen aktualisiert worden. Aber genau der Passus ist jetzt nicht mehr enthalten. Wenn Sie mich fragen, wie das zu interpretieren sei, muss ich sagen: Da müssen Sie das BMVI fragen. Und die Aussage, die entsprechenden Kosten seien in den 211 Millionen Euro laufenden Betriebskosten enthalten, scheint mir schon merkwürdig. Ich bin kein Fachmann für die Kostenschätzung. Aber nach allem, was ich in der Zwischenzeit gelernt habe und angesichts der Schätzungen für die Personalbedarfe, die auch vom BMVI offensichtlich eher am unteren Rand geschätzt worden sind, sind die laufenden Betriebskosten wahrscheinlich eher zu niedrig angesetzt und können in keinem Fall die Einmalkosten enthalten.

Außerdem stellt sich die Frage, ob man argumentieren kann, die einmaligen Einführungskosten fielen beim Betreiber an und seien in dessen Kalkulation enthalten. Ich bitte sie, worüber reden wir denn bei den einmaligen Einführungskosten? Kosten im Bereich des BAG, des KBA und so weiter, all das hat ja nichts mit dem Betreiber zu tun. Das sind Kosten, die bei der öffentlichen Hand im Geschäftsbereich des BMVI anfallen und angefallen sind. Sie wissen ja wahrscheinlich besser als ich, Herr Behrens, dass es jetzt schon paar parlamentarische Anfragen gegeben hat, in denen die bisher aufgelaufenen Kosten – die waren in knapp zweistelliger Millionenhöhe pro Jahr – zusammengestellt worden sind. Das sind alles einmalige Einführungskosten, die in diesen Jahren, ich sage mal, in den Jahren 2013 bis 2019 anfallen. Diese Kosten fallen nicht beim Betreiber an, sondern müssen aus Steuergeldern finanziert werden.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Darf ich meine zweite Frage dann an die Bundesregierung richten und damit um eine Replik auf das bitten, was Herr Ratzenberger eben gerade vorgetragen hat?

Vorsitzender: Das steht der Fraktion DIE LINKE. frei. Wer antwortet?

Dr. Gerhard Schulz (BMVI): Ich würde gern darauf antworten wollen. Wir haben uns im letzten Jahr nochmals genauer angeschaut, welche Ausgaben tatsächlich entstehen. Wir haben festgestellt,



dass wir bei unseren Annahmen am Anfang zu hoch gegriffen hatten, weil sich die Dimensionierung des Vertriebssystems, der Zahlstand und dergleichen, sich doch niedriger darstellt haben als bisher gedacht. Die Implementierungskosten beim Bund werden insgesamt rund 55 Millionen Euro betragen. Ursprünglich hatten wir einmal 45 Millionen vorgesehen, jetzt sind es 55 Millionen Euro für das BMVI, das KBA und das BAG. Die werden vorfinanziert durch das BMF über 5 Jahre, also fünfmal 11 Millionen

Vorsitzender: Dankeschön. Dann kommt die SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Noch mal herzlichen Dank an das BMVI, weil wir ja auch in der damaligen Diskussion mit der Lkw-Maut und den dortigen Erhebungskosten ein schönes Benchmarking hatten. Das ist ja das Minimum, was man bei der Infrastrukturabgabe auch erreichen müsste, damit das ganze einen Sinn ergibt. Wir sind ja in einem etwas größeren Reformprozess, wenn man sich die Diskussion, die wir sonst im Verkehrsbereich haben, anschaut. Wir reden über eine Bundesinfrastrukturgesellschaft, die ja möglicherweise, wenn das Parlament das beschließen sollte, die Verantwortung für die Bundesautobahnen übernehmen wird. Damit werden wir über die nächsten Jahre in einen Reformprozess gehen.

Das erinnert mich daran, dass wir einmal über Bundesstraßen in kommunaler Baulast gesprochen haben, auch mit dem Städtetag, Landkreistag usw. Es geht ja auch um die Auskehrung eines entsprechenden Betrages und dass möglicherweise bei einem Bereich, in dem besonders viel gefahren wird, eigentlich viel zugeordnet werden müsste, dass die Einnahmen aber über das Bundesgebiet gleich verteilt werden. Wir haben ja eine bestimmte bundesrechtliche Ordnung, was die Zuweisung der Kommunen angeht. Als Bund haben wir Schwierigkeiten, direkt mit den Kommunen zu interagieren, weil ja für uns die Länder die Ansprechpartner sind. Deswegen würde ich Sie, Herrn Kiel, um Auskunft bitten, wie Sie als Deutscher Städtetag den Schritt der Infrastrukturabgabe unter dem aktuellen Eindruck einer Veränderung einer Bundesfernstraßengesellschaft und Co einschätzen? Bei dem Punkt des lieben Geldes darf man ja nie die Kommunen vergessen. Deswegen bitte ich Sie da noch einmal um Ergänzung, wie Sie das mit der Baulast beurteilen und was

Ihre Minimalanforderungen an uns als Gesetzgeber sind.

Vorsitzender: Herr Kiel, Bitteschön.

Thomas Kiel (Deutscher Städtetag): Herzlichen Dank für die Fragestellung. Wir haben heute ja schon mehrfach drüber geredet, dass die Mautpflicht für Ausländer zwar auf die Bundesautobahn beschränkt ist, die Abgabe aber für alle Bundesfernstraßen und alle Bundesautobahnen erhoben wird. Das heißt, der halbseitige Ersatz der Kfz-Steuer bedeutet sozusagen einnahmeseitig eine Erhebung auf allen Bundesfernstraßen. Alle Bundesfernstraßen heißt im Wege der Bundesstraßen auch die Straßen, die in der Baulast der Kommunen liegen. Das heißt also, auch für das Befahren dieser Straßen wird jetzt einnahmeseitig die Abgabe erhoben. Der Prozentsatz an den Bundesstraßen ist in den Ländern uneinheitlich, er liegt ungefähr bei acht Prozent. Das sind auch Straßen im innerstädtischen Bereich, die durchaus eine mächtige Anzahl von Verkehren bewegen. Damit erhalten wir ein Defizit, gerade auch im Bereich der kommunalen Sanierung verkehrswichtiger Straßen. Ein Defizitbereich, der ungefähr bei 2,7 Milliarden Euro liegt. Während der Bund es in dieser Legislaturperiode zumindest geschafft hat, so etwas wie einen Investitionshochlauf zu produzieren, also 5 Milliarden Euro mehr auszugeben, ist das für den kommunalen Bereich bislang nicht gelungen. Ich erspare Ihnen jetzt zu sagen, an welchen Stellen das überall nicht gelungen ist, weil im Regionalisierungs- und im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz verschiedene Fragen eine Rolle spielen. Letztendlich ist die straßenseitige Finanzierung überhaupt noch nicht gesichert ist und wir haben jedenfalls in diesem Übergang und in diesem Mautkonzept noch keine ganzheitliche Denkrichtung, was die Ziele anbelangt, die von der Bodewig- und der Daehre-Kommission da vorgegeben worden sind. Das gilt auch für die Mautlücke, die entstünde, wenn man die Pkw-Maut für den Gewichtsbereich zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen einführen würde. Der Bundestag, die Bundesregierung haben sich verständigt, diese Fragen jetzt erst in der zweiten Jahreshälfte, also Ende 2017 in der nächsten Legislaturperiode entsprechend zu klären. Es ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass hier noch ein gutes Stück Gedankengut aus einem Guss fehlt, wie man die eine entfernungabhängige Maut mit dieser zusätzlichen,



nicht entfernungs- sondern zeitabhängigen Maut zusammen synchronisieren kann und gleichzeitig auch Geldbeträge zur Verfügung stellt, damit man die verkehrswichtigen Straßen in eigener Baulast sanieren, ausbauen und so weiter kann.

Vorsitzender: Dankeschön, dann kommt zum Abschluss BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Frau Kollegin Dr. Wilms.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich werde auf eine Frage an Herrn Mayer verzichten, um nicht wieder die entsprechende Replik in einer vierten Runde hervorzurufen. Aber wir können es gerne machen, Herr Kollege Lange.

(Heiterkeit)

Ich habe eine Frage an Herr Ratzenberger. Laut Ihren Unterlagen werden in der Prognose des BMVI die einmaligen Einführungskosten in Höhe von 380 Millionen Euro nicht berücksichtigt. Wer soll denn das eigentlich bezahlen? Haben Sie in den Unterlagen eine Einschätzung wahrgenommen oder wollen wir das alles geschenkt bekommen, wenn wir unser Mautsystem einführen? Aus welchen Gründen wird jetzt auf diese Einführungskosten verzichtet? Da der Kollege Behrens ja auch eine Frage an die Bundesregierung gestellt hat, würde ich gerne auch eine kurze Frage an die Bundesregierung richten. Wenn ich mich richtig entsinne, gab es eine Aufforderung an das Finanzministerium, eine Stellungnahme zur Einnahmeerwartung vorzulegen. Bekommen wir die eigentlich, bevor wir abschließend im Plenum über diese Änderung beraten? Beim letzten Mal haben wir ein Gesetz gebastelt, ich sage bewusst „gebastelt“, dass wir gar nicht so richtig eingeführt haben. Es ist alles beschlossen worden, verkündet worden und es ist dann doch nicht eingeführt worden. Das möchte ich nicht noch ein zweites Mal erleben, denn irgendwann sollten wir uns auch mal des Artikels 20 des Grundgesetzes entsinnen, gemäß dem wir uns entsprechend der verfassungsmäßigen Ordnung verhalten müssen und nur Gesetze machen dürfen, die auch wirklich brauchbar und verfassungskonform sind. Danke.

Vorsitzender: So, dann kommt Herr Ratzenberger und danach die Bundesregierung.

Ralf Ratzenberger (Verkehrswissenschaftler): Ich habe es ja eben schon in der Antwort zu Herrn

Behrens teilweise beantwortet. Wenn Ihre Frage, Frau Wilms lautet: Wo sind die 380 Millionen Euro hin, dann bin ich der falsche Ansprechpartner, da müssen Sie das BMVI fragen. Ich kann Ihnen nur sagen, dass in der Prognose von 2015 die 380 Millionen Euro erwähnt worden sind und sie jetzt nicht mehr erwähnt werden. Ich sagte ja vorher schon, es wird behauptet, dass diese in den Kosten des Betreibers bereits einkalkuliert und von daher nicht weiter zu berücksichtigen seien. Dazu stellen ich fest, dass zu mindestens ein Teil der einmaligen Einführungskosten nicht von Betreibern zu tragen wäre, sondern von der öffentlichen Hand, also all die Kosten, die bisher schon angefallen sind und den nächsten Jahren noch anfallen werden, mit zahlreichen Stellen beim KBA, dem BAG usw. Das wird sicherlich nicht vom Betreiber getragen werden.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Dann würde ich die Frage gerne an die Regierung weiterleiten.

Vorsitzender: Ja, die 380 Millionen Euro. Wer antwortet? Herr Staatssekretär? Bitte.

PSts **Enak Ferlemann** (BMVI): Also die Summe, die die Kollegin Dr. Wilms sucht, ist auf die Jahre verteilt worden. Das wird über die allgemeine Abgabe finanziert.

Zu der Frage, ob das Bundesministerium der Finanzen eine Berechnung vorsieht, zitiere ich mal aus dem Schreiben des Kollegen Jens Spahn: Das Bundesministerium der Finanzen hat keine Veranlassung, die Annahmen der Verkehrsexperten des BMVI zu bezweifeln. Daher sehen die im Kabinett am 15. März 2017 beschlossenen Eckwerte für den Finanzplan bis 2021 auch ab 2019 zusätzliche Investitionen in Höhe von 500 Millionen Euro per anno vor.

Also insofern stellen die sich hinter unsere Berechnung und das finde ich auch angemessen.

Vorsitzender: Was für ein Abschluss. Wir bedanken uns. Sie sehen, das Thema wird uns weiter beschäftigen. Einheitliche Meinungen sind auch heute nicht deutlich geworden, aber das hat sicherlich zur Findung beigetragen. Wir bedanken uns ganz herzlich, dass Sie heute Vormittag schon so früh an dieser Anhörung in unserer 100. Sitzung teilgenommen haben. Wir wünschen Ihnen einen guten Heimweg und weiterhin alles Gute.



Wir, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehen uns um 11:45 Uhr zur 101. Sitzung wieder. Die 100. Sitzung ist geschlossen.

Schluss der Sitzung: 11:10 Uhr

Martin Burkert, MdB
Vorsitzender



Zusammenfassung der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung am Montag, 20. März 2017,

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes (Drucksache 18/11237)
und dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. – Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz – InfrAGAufhG), (Drucksache 18/11012)

A-Drs. 18(15)485-A Prof. Dr. Christian Hillgruber Universität Bonn	Seite 1
A-Drs. 18(15)485-B Ralf Ratzenberger Verkehrswissenschaftler	Seite 4
A-Drs. 18(15)485-C Dieter Dewes Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft (BDZ)	Seite 58
A-Drs. 18(15)485-D Thomas Kiel Deutscher Städtetag	Seite 63
A-Drs. 18(15)485-E Prof. Dr. Franz Mayer Universität Bielefeld	Seite 74

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)485-A
Stellungnahme zur
Öffentl. Anhörung am 20.03.2017



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Kirchenrechtliches Institut

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

Prof. Dr. Christian Hillgruber

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

- 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 zu

1. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

Drucksache 18/11237

2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz – InfrAGAufhG)

Drucksache 18/11012

I.

Der **Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes** (Drucksache 18/11237) sieht zur Umsetzung der am 1. Dezember 2016 erzielten Einigung zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission (vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission IP/16/4221) eine Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 904) vor, mit der „die Staffelung der Kurzzeitvignetten und deren Tarifhöhe 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“ wird (Drucksache 18/11237, S. 2). Zu diesem Zweck wird die Preisstaffelung bei den Kurzzeitvignetten (für 10 Tage bzw. 2 Monate) noch stärker ausdifferenziert. An die Stelle der bisherigen dreiteiligen Staffelung tritt eine sechsteilige. Dagegen ist weder aus verfassungs- noch aus europarechtlicher Sicht irgendetwas einzuwenden (vgl. insoweit auch die 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, S. 40). Mit der Anpassung der Preise liegt der Tagespreisfaktor (d.h. das Verhältnis des Tagespreises der Zehntagesvignette zu dem rechnerischen Tagespreis der Jahresvignette) nunmehr durchgängig bei maximal 7,3 und erfüllt die Anforderungen, die die Europäische Kommission gestellt hat. Die Preise für die Zweimonatsvignetten wurden entsprechend angepasst.

Auch die bisherige Regelung entspricht jedoch den Vorgaben des europäischen Rechts, ist insbesondere verhältnismäßig. Ich verweise insoweit auf mein dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erstattetes Gutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union vom 17.10.2014, S. 60 ff., abrufbar unter:

http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile, S. 60-64. Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hielt in seiner Ausarbeitung zur Vereinbarkeit der Gesetze zur Einführung einer Infrastrukturabgabe und zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes mit dem Unionsrecht (PE 6 - 3000 - 68/15) vom 9. Juli 2015 die vorgesehene Preisgestaltung für die Kurzzeitvignetten bereits für verhältnismäßig (siehe ebd., S. 37 f.).

II.

Hinsichtlich der 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 nochmals behandelten Frage nach der generellen Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz unter Ausgleich der damit verbundenen Belastung für Halter von in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Kfz bis 3,5 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht durch einen entsprechenden Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer mit dem Recht der Europäischen Union verweise ich ebenfalls auf mein Gutachten, abrufbar unter:

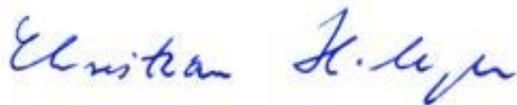
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile sowie auf meine Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am 18. März 2015, Ausschuss-Drs. 18(15)193-A und auf den Aufsatz „Europarechtsfragen der ‚Straßenmaut‘“, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2016, S. 73 ff.

III.

Der **Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen – Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz – InfrAGAufhG**, (Drucksache 18/11012) sieht die Aufhebung des Infrastrukturabgabengesetzes und damit verbundener Rechtsänderungen wie des Kraftfahrzeugsteuergesetzes vor.

Begründet wird dies mit einer angeblichen Belastung der Beziehungen zu den Nachbarstaaten und einem damit verbundenen außenpolitischen Schaden für die Bundesrepublik Deutschland sowie haushälterischen Risiken mit Blick auf die mit der Infrastrukturabgabe zu erzielenden Einnahmen (Drucksache 18/11012, S. 1 f., 7 f.).

Da diese Gründe nicht rechtlicher Natur sind, nehme ich dazu nicht Stellung. Entschieden zurückgewiesen wird jedoch der an die Bundesregierung und die Europäische Kommission adressierte Vorwurf, mit der erzielten Einigung vom 1.12.2016 werde die „praktische Einführung einer EU-rechtswidrigen Maut“ ermöglicht, was ein „fataler Präzedenzfall“ wäre, „der die Durchsetzung der primärrechtlichen Grundlagen der Europäischen Union in Frage stellt“ (Drucksache 18/11012, S. 2, 7). Die Infrastrukturabgabe ist vielmehr, wie nun auch die Europäische Kommission als der Hüter des Unionsrechts (Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV) anerkennt, auch in Verbindung mit einem die damit verbundene finanzielle Belastung ausgleichenden Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer, europarechtskonform.



Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 14. März 2017

**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

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	1
2	Zusammenfassung und Sensitivitätsrechnungen	3
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
3	Stellungnahme zu den Gutachten von Schulz	16
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.¹ Auf der Basis der dort vereinbarten Änderungen hat die Bundesregierung im **Januar 2017** eine Modifikation der ursprünglichen Ausgestaltung beschlossen.² In diesem Zusammenhang hat das BMVI eine **aktualisierte Abschätzung** der Einnahmen erstellt,³ die wiederum auf der Vorgängerversion aufbaut, die am 23.02.2015 auf der Internetpräsenz des BMVI veröffentlicht wurde.⁴

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** Pkw⁵ 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.⁶

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

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.¹ Da einige Ergebnisse dieses Gutachtens vom BMVI an prominenter Stelle seiner Internetpräsenz dargestellt wurden,² 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.³ 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 ¹⁾	211	214	217	220	223	217
Unterdeckung des laufenden Betriebs	-71	-114	-112	-144	-175	-123
Einmalige Einführungskosten ²⁾						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	76	76	76	76	76	76
- bei Umlegung auf 10 Jahre	38	38	38	38	38	38
Unterdeckung insgesamt (einschl. Einführungskosten)						
- bei Umlegung auf 5 Jahre	-147	-190	-188	-220	-251	-199
- bei Umlegung auf 10 Jahre	-109	-152	-150	-182	-213	-161

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,¹ jedoch kann er aus den Ausführungen berechnet werden:

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

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

¹ 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)

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

Für diese Schlüsselgröße wurde in der BMVI-Prognose ein Wert in Höhe von 8 angenommen, was lediglich 43 % des eigenen Werts in Höhe von 18,6 bedeutet. Daraus folgt, dass die **Zahl der betroffenen Pkw** mit 19 Mio. die der eigenen Schätzung (7,8 Mio.) um **146 %** übertrifft. Diese **drastische Abweichung** ist **entscheidend** für den Unterschied der Ergebnisse für das

Gebührenaufkommen. 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"¹) 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.

¹ 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).¹ Dem lag ein Entlastungsbetrag in Höhe von **0,45 Euro** pro 100 ccm zu Grunde, der ab 2021 auf **0,32 Euro** reduziert wird.² 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.³ 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,¹ 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."² 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.¹ 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.² 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).¹

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.² 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.¹

¹ 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 Einnahmenprognosen¹ als auch an anderer Stelle wiederholt, zuletzt auf seiner Internetpräsenz im Zusammenhang mit den o.a. Gutachten von Schulz,² 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)**"³, 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.¹ 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.“²

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"³ 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**⁴ 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 Jahresvisiten (8,736 Mio.) errechnen.¹ 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.)."¹

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.¹

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“.²

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.³ 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.⁴ 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."¹

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".²

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".¹

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).

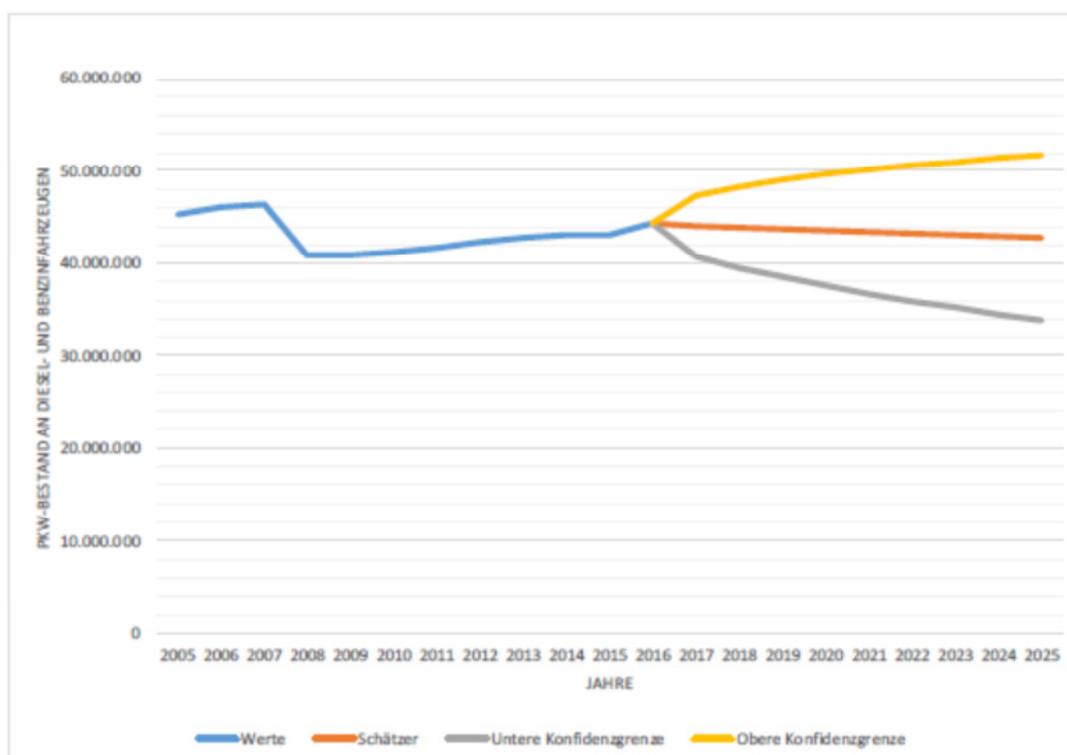
Lediglich bei Textpassage 2 (Anteil der Fahrzeuge auf Autobahnen) wurde tatsächlich eine geringfügige Änderung bei den geschätzten Parametern vorgenommen, in dem die BAB-Anteile in den einzelnen Fahrtzwecken etwas angehoben wurden, z.B. im Privatverkehr von 80 auf 90 %. Dies erfolgte, um auch hier "auf 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**.

¹ 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

1	Aufgabenstellung	1
2	Aktuelle Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe	3
3	Abschätzung für deutsche Pkw	4
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
4	Abschätzung für ausländische Pkw	11
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
5	Zusammenfassung	26

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 Fahrzeugen¹ generiert werden, mit **700 Mio. Euro** prognostiziert.² 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.³

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.⁴ Auf der Basis der dort vereinbarten Änderungen hat die Bundesregierung im **Januar 2017** eine **Modifikation** der ursprünglichen Ausgestaltung beschlossen.⁵ In diesem Zusammenhang hat das BMVI eine **aktualisierte Abschätzung** der Einnahmen erstellt,⁶ die wiederum auf der Vorgängerversion aufbaut, die am 23.02.2015 auf der Internetpräsenz des BMVI veröffentlicht wurde.⁷

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

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,¹ die Jahre **bis 2023** herangezogen.

¹ 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 Ausnahmefällen, 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.¹

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 2.² 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

¹ BMVI-Prognose 2017, S. 8.

² 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.¹ 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

¹ 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.¹

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 %).

¹ 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.
	Otto-Motor						
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
	Diesel-Motor						
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.¹ 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.² 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.
	Otto-Motor							
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
Diesel-Motor								
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
Insgesamt								
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.¹ 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.² 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).³ 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
Otto-Motor						
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	
Diesel-Motor						
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	
Insgesamt						
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.¹ 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)² verwendet, weil dies mit der, in diesem Jahr durchgeführten, Ausländerverkehrszählung (AVZ) kombiniert werden konnte.

Tabelle 7: Schätzung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw

	BMVI 2015	BMVI 2017	Eigene Schätzung 2013	Eigene Schätzung 2017
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 2008.¹ 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.² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ Deren Fahrleistung auf Bundesautobahnen erhöhte sich sogar um 26 %⁶ 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 BASSt 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 BASSt 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 BASSt 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.¹ 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

¹ BAST, Automatische Zählstellen auf Autobahnen und Bundesstraßen,
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
	Insgesamt	418278	482747	15,4
	Davon deutsche Pkw	222792	250119	12,3
	Ausländische Pkw	195486	232628	19,0

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.¹ 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 %.² 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 angenommen¹, 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

¹ 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.¹ 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.² 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-

¹ BMVI-Prognose 2017, S. 13.

² 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**.¹ 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.

¹ 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.¹ 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 Kurzzeitvignetten eine, absichtliche oder unabsichtliche, aber günstigere Falscheinstuftung 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 Kurzzeitvignetten. Dieses

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

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.¹ 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

	BMVI-Prognose	Eigene Schätzung	Abweichung (%)
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.² Daraus

¹ 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.

² 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.

Stellungnahme

Berlin, 17. März 2017

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)485-C
Stellungnahme zur 100. Sitzung
Öffentl. Anhörung am 20.03.2017



BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Öffentliche Anhörung zu dem

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz – InfrAGAufhG)

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft nimmt zur Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes“ – BT Drucksache 18/11237 und Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabenaufhebungsgesetz – InfrAGAufhG) – BT Drucksache 18/11012 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 „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 Tarifhöhe 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.

Stellungnahme

Berlin, 17. März 2017



Mit separatem 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.

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

I. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Dies gilt insbesondere für den Erfüllungsaufwand.

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.

Lt. der Begründung zum InfrAG-E ist mit dem Gesetz für die Verwaltung kein Erfüllungsaufwand verbunden.

Der federführende Verkehrsausschuss des Bundesrates hat sich dagegen in der Empfehlung der beteiligten Ausschüsse an den Bundesrat (Drucksache 70/1/17) unter anderem im Hinblick auf den zu erwartenden hohen Erfüllungsaufwand dafür ausgesprochen, das InfrAG-E abzulehnen. Er hat dabei angeführt, dass für die Einführung der Infrastrukturabgabe hohe Anlaufkosten zu erwarten sind. Es würden einmalige Implementierungskosten für den Aufbau des Vignettensystems und die Neufestsetzung der Kraftfahrzeugsteuerbescheide auftreten. Hinzu kämen jährlich laufende System- und Verwaltungskosten.

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 18/11536) darauf verwiesen, dass durch das InfrAG-E keine Änderungen bei den Implementierungskosten sowie den laufenden System- und Verwaltungskosten entstehen, da die Erhebungs- und Kontrollsysteme ohne zusätzlichen Kostenaufwand direkt mit den neuen Tarifen errichtet und betrieben werden können.

Da wie oben dargestellt das InfrAG-E darauf abzielt, die Erhebung der Infrastrukturabgabe überhaupt erst zu ermöglichen, dürfen jedoch bei der Beurteilung des vorliegenden Gesetzentwurfs die Auswirkungen der geplanten Tarifänderungen nicht isoliert be-

trachtet werden. Vielmehr muss der mit der Einführung der Infrastrukturabgabe verbundene Erfüllungsaufwand insgesamt in den Blick genommen werden.

Erhöhter Aufwand durch Versand geänderter Kfz-Steuerbescheide

Der BDZ stimmt mit dem Verkehrsausschuss des Bundesrates überein, dass die Neufestsetzung der Kraftfahrzeugsteuerbescheide zu einem hohen Aufwand führen wird. Betroffen ist hier der Zoll, der für die Verwaltung der Kfz-Steuer, bei der Inländer im Gegenzug entlastet werden sollen, zuständig ist.

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

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

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.

Stellungnahme

Berlin, 17. März 2017



Im Rahmen der 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 Bundesrat bedauert in seiner Stellungnahme vom 10.03.2017 (Drucksache 70/17), dass die Bundesregierung bislang keine nachvollziehbaren und soliden Berechnungen für die zu erwartenden Einnahmen aus der PKW-Maut sowie den Ausgaben für die Implementierung und den Betrieb des Maut-Konzeptes vorgelegt hat und bittet um die Vorlage ausreichend valider Berechnungen.

Der BDZ schließt sich dieser Forderung an. 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 hält es der BDZ für dringend erforderlich, valide Berechnungen insbesondere des zu erwartenden Erfüllungsaufwands aufzustellen.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dieter Dewes', is written in a cursive style.

Dieter Dewes
Bundesvorsitzender



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

17.03.2017/gru

Herrn
Martin Burkert, MdB
Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und
digitale Infrastruktur
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
Thomas Kiel, Deutscher Städtetag

Telefon 030 37711-520
Telefax 030 37711-509

E-Mail:
thomas.kiel@staedtetag.de

Per E-Mail: verkehrsausschuss@bundestag.de

Aktenzeichen
66.71.10 D

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes
Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände;
Hier: öffentliche Anhörung am 20.03.2017

Sehr geehrter Herr Burkert,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hatte sich im Vorfeld der Entstehung des Infrastrukturabgabengesetzes kritisch aus der Sicht der Kommunen mit der Pkw-Maut auseinander gesetzt und hierzu Stellung genommen (**Anlage 1**). Auch das Präsidium des Deutschen Städtetags hat hierzu eine kritische Beschlusslage (**Anlage 2**).

Wir bedauern unverändert und ausdrücklich, dass die derzeitige Diskussion über eine Pkw-Maut weitgehend isoliert geführt wird und nicht in ein Gesamtfinanzierungskonzept für die Verkehrsinfrastrukturen *aller* staatlichen Ebenen eingebettet ist. Dabei haben die Arbeiten der Daehre- und der Bodewig-Kommission in der zurückliegenden Legislaturperiode eindrucksvoll den Handlungsbedarf verdeutlicht, den Bestandserhalt der Verkehrsinfrastruktur aller staatlichen Ebenen - neben und unabhängig von dem weiterbestehenden Neubaubedarf - durch eine Neuausrichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nachhaltig zu sichern und den weiteren schleichenden Verzehr dieses volkswirtschaftlichen Vermögens zu verhindern.

Es muss daher vordringliches Ziel bleiben, eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung für Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände unterstützt insoweit auch Elemente einer stärkeren Nutzerfinanzierung, soweit diese der Verkehrsinfrastruktur zusätzlich zur Verfügung steht, fordert aber, vorrangig die Lkw-Maut auszudehnen. Eine

Pkw-Maut (Vignette) ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages nur ergänzend und entfernungsunabhängig einzuführen.

Im Ergebnis bevorzugen der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund eine fahrleistungs- und umweltbezogene Maut für alle Fahrzeuge auf allen Straßen und sieht dazu die Fortentwicklung der bestehenden Lkw-Maut für besser geeignet. Sie bevorzugen daher eine Lösung, die Lkw-Maut auszuweiten, um höhere Einnahmen für Investitionen in die Verkehrswege zu erzielen, und zwar nicht nur auf Bundesstraßen, sondern auf alle Straßen. Das würde nach dem Bericht der Bodewig-Kommission (2012) zusätzliche Einnahmen von rund 4 Milliarden Euro bringen. Außerdem kann nur so vermieden werden, dass Lkw - und durch die zusätzliche Abgabe auch Pkw - von den Mautstrecken auf innerstädtische Straßen ausweichen und damit die Menschen und die Verkehrsinfrastruktur in den Städten noch mehr als bislang belasten. Der Ansatz des Gesetzentwurfs, mehr Mittel für die Verkehrsinfrastruktur zu mobilisieren, ist grundsätzlich richtig. Er ist aber nur dann vernünftig, wenn es gelingt, nachteilige Auswirkungen, zum Beispiel auf grenznahe Regionen, zu vermeiden.

Es gibt dringenden Sanierungsbedarf bei Verkehrswegen von Bund, Ländern und Kommunen. Allein bei den kommunalen Straßen, Brücken und ÖPNV-Anlagen klafft eine Finanzierungslücke von jährlich mindestens 2,7 Milliarden Euro. Mit der jetzt geplanten Pkw-Maut lässt sich diese Lücke nicht verkleinern.

1. Bisherige Stellungnahmefristen

Bereits im Rahmen des ursprünglichen Gesetzgebungsverfahrens hatten die kommunalen Spitzenverbände keine Gelegenheit, fundiert zum seinerzeitigen Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. BMVI und BMVF hatten zum Änderungspaket aus Erlass des Infrastrukturabgabengesetzes und Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes einen Tag Stellungnahmefrist gewährt. Dies ist erneut mit ebenfalls einer Ein-Tages-Frist für die Vorbereitung des Änderungsgesetzes erfolgt. Wir begrüßen, dass wir unsere Belange nun zumindest im parlamentarischen Verfahren geltend machen können, nachdem die Kurzfristigkeit der Beteiligung durch die Ministerien den Gepflogenheiten und der Geschäftsordnung der Bundesregierung widerspricht und umso weniger erklärlich ist, als der für die gesetzliche Änderung maßgebliche Kompromiss mit der Europäischen Kommission bereits mit Pressemeldung vom 1. Dezember 2016 bekannt gemacht wurde.

2. Zum Ersten Änderungsgesetz

Für uns ist nicht ersichtlich, dass der veränderte Gesetzentwurf den kommunalen Kritikpunkten besser Rechnung trägt. Im Einzelnen möchten wir Ihnen folgende Einschätzungen, Bedenken und Anregungen zur Kenntnis geben:

- **Aufwands- und Ertragssituation**

Aufgrund der Trennung von Infrastrukturabgabe und Kompensation rechnen wir damit, dass im Ergebnis weniger Einnahmen erzielt werden. Die Angaben zum Erfüllungsaufwand, insbesondere die Einschätzung der Bundesregierung, die vorgesehenen Änderungen bei den Preisen für die Kurzzeitvignetten führten zu Mehreinnahmen von jährlich ca. 36 Millionen Euro, halten wir angesichts der zuvor bereits etwa von Seiten des ADAC vorgelegten Gutachten für unwahrscheinlich. Die Zunahme der Fahrzeuge der Emissionsklasse Euro 6, die seit 2014 einer geringeren Abgabepflicht unterliegen, dürfte zu erheblich reduzierten Einnahmen gegenüber der Ursprungsrechnung führen.

Wir haben daher deutliche Zweifel daran, dass Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die vorgesehene stärker umweltorientierte Splittung der Beträge für 10-Tages-Vignetten in sechs Klassen von 2,50 Euro (deutlich geringerer Betrag) bis 25,00 Euro (höherer Betrag) bei im Mittel höheren Kosten der Kurzzeitvignetten ist zwar im Grundsatz zu begrüßen, sie eröffnet aber auch größere Umgehungsmöglichkeiten für Nutzerinnen und Nutzer, nicht nur ordnungswidrig auf eine Vignette zu verzichten, sondern auch die falsche (niedrigere) Vignette zu verwenden. Dies hat entweder zur Folge, dass die Einnahmen durch Nicht-Einhaltung sinken oder ein bedeutend höherer Kontrollaufwand notwendig wird, der die Kosten-Nutzenrelation ebenfalls nachteilig betrifft.

- **Lenkungswirkung der Abgabe**

Zwar sollen die Steuerentlastungsbeträge für die emissionsärmsten Fahrzeuge (Euro 6) erhöht werden. Durch die geringere Spreizung der Beträge muss aber in Frage gestellt werden, ob im Ergebnis tatsächlich eine zusätzliche Lenkungswirkung der Abgabe generiert oder vielmehr die bisherige Lenkungswirkung der Kfz-Steuer vermindert wird. Insbesondere wird die Aufteilung der Beträge in eine Kraftfahrzeugsteuer und eine Infrastrukturabgabe für die Nutzerinnen und Nutzer intransparenter, so dass diese weniger Anlass haben, durch die geeignete Fahrzeugwahl in geringere Steuer-/Abgabeklassen zu gelangen.

- **Zur Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen**

Zur von uns geforderten Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen für innerörtliche Bundesfernstraßen findet sich im Gesetzentwurf weiterhin keine Regelung. In der Begründung zum Erlass des Infrastrukturabgabegesetzes war ausgeführt, dass die Kommunen zum Ausgleich stärkere Zuweisungen nach § 5a FStrG erhalten sollen. Dazu können wir keine Vorsorge des BMVI in der mittelfristigen Finanzplanung zum Haushalt 2017 erkennen. Wir halten diesen Hinweis auch nicht für ausreichend und bestehen ausdrücklich auf einer gesetzlichen Regelung, die sicherstellt, dass die jeweiligen Träger der Straßenbaulast (die Kommunen mit mehr als 80.000 Einwohnern für innerörtliche Durchfahrten der Bundesfernstraßen) angemessen am Gesamtaufkommen der Pkw-Maut beteiligt werden. Dazu ist ein geeignetes Aufteilungsverfahren vorzugeben.

Die Änderung folgt ausschließlich den Anforderungen der Kommission zur Frage der (Voll-) Kompensation. Eine Chance, das Instrument zu Gunsten der Kommunen inhaltlich nachzubessern, hat die Bundesregierung nicht genutzt.

- **Zur Situation in den Grenzregionen**

Den berechtigten Sorgen der Städte in den Grenzregionen wird aus Sicht des Deutschen Städtetags durch die Änderung nicht Rechnung getragen. Die Änderung der Preise für die Kurzzeitvignetten führt in Summe zu einer kostenseitigen Belastung der betroffenen ausländischen Fahrzeughalter, so dass insbesondere die nachteiligen Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Einkaufs- und Pendlerverkehr in den grenznahen Städten in Deutschland zunehmen werden. Es werden insbesondere massive Auswirkungen auf den Einzelhandel und den Tourismus befürchtet, da die Maut für grenzüberschreitende Fahrten, zum Beispiel an einkaufsoffenen Tagen in Deutschland bei Feiertagen im Ausland, als negativer Anreiz („Eintrittspreis“) gewertet wird.

Der Deutsche Städtetag unterstützt daher ausdrücklich die Auffassung des Bundesrates, dass ohne die gezielte Herausnahme von grenznahen Autobahn- und Bundesfernstraßenabschnitten überwiegend negative Auswirkungen auf die deutschen Städte entstehen.

- **Nicht erfasste Kraftfahrzeuge**

Mit der Inkraftsetzung des InfrAG entsteht eine Gerechtigkeitslücke bezüglich der nicht von der Pkw- und Lkw-Maut erfassten Fahrzeuge im Gewichtsbereich zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen, die durch Bundesregierung und Bundestag bisher nicht geschlossen wurde.

- **Europarechtskonformität**

Unter den Zielen des Gesetzentwurfes wird ausgeführt, dass die Bundesregierung bereit ist, sich bei „Einführung der Infrastrukturabgabe noch stärker an dem vorhandenen EU-Rechtsrahmen für Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lkw zu orientieren“. Diese Aussage erlaubt keine abschließende Einschätzung, ob dieser Rahmen tatsächlich eingehalten wird. Im Änderungsgesetz wird als Argument ferner ausgeführt, dass durch Anpassung der Preise „der Tagespreisfaktor (d.h. das Verhältnis des Tagespreises der Zehntagesvignette zu dem rechnerischen Tagespreis der Jahresvignette) bei maximal 7,3“ liege, damit unter den im begründeten Mahnschreiben der EU-Kommission exemplarisch gerügten Fällen. Auch diese Aussage kann allenfalls Indiz Wirkung entfalten, denn es geht nicht um die Unterschreitung bisher gerügter Fälle, sondern um die Einhaltung des für die Rüge zulässigen Rahmens. Eine Angabe, bis zu welchem Tagespreisfaktor die Bemautung EU-konform erfolgt, lässt sich daraus nicht ableiten. Erforderlich wäre die Angabe der Höhe bisher nicht gerügten Fälle und das Verhältnis der Neuregelung dazu.

An einer geringeren Betroffenheit der EU-Ausländer bestehen allein dadurch berechtigte Zweifel, weil die vorgeblichen Mehreinnahmen nicht durch die in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge, sondern durch die im Ausland zugelassenen Fahrzeuge erzielt werden, um die von der EU-Kommission verlangte Entkoppelung von Mauterhebung und Steuerermäßigung (geringfügig höhere Steuerermäßigung für die deutschen Nutzerinnen und Nutzer) zu ermöglichen. Es bleibt damit bei einem positiven Koppelungsgeschäft zwischen Mauterhebung und Steuerermäßigung nur für die deutschen Fahrzeughalterinnen und -halter.

- **Zur Evaluation des Gesetzes**

Die Begründung verweist unter Pkt. 6 darauf, dass das Regelungsvorhaben spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten evaluiert wird. Die Evaluation halten wir zwingend für erforderlich, damit eine neue Bundesregierung auf fachlich geeignete Weise prüfen kann, ob das Ziel, die Finanzierung der Bundesfernstraßen zu verbessern, erreicht werden konnte. Die Evaluation wird aber, anders als die Begründung nahelegt, nicht durch das Änderungsgesetz eingeführt, sondern ist bereits unveränderter Bestandteil des verabschiedeten Gesetzes.

Insgesamt müssen wir den Eindruck gewinnen, dass die im Hinblick auf die Haltung der Kommission verfolgte Gewährleistung europarechtlicher Zulässigkeit offenkundig durch geringere Wirtschaftlichkeit, reduzierte Lenkungswirkung und weiter erhöhte Kommunalunverträglichkeit erkaufte wird. Hinzu tritt, dass die Erwägungen die eingeführte Rechtsprechung des EuGH und das Verhalten anderer Mitgliedstaaten nicht berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thomas Kiel', written in a cursive style.

Thomas Kiel

Anlagen

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

13.03.2015

Herrn
Martin Burkert, MdB
Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und
digitale Infrastruktur
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bearbeitet von
Hilmar von Lojewski/DST
Dr. Brohm/DLT
Carsten Hansen/DStGB

Telefon: 030/37711-500
Telefax: 030/37711-509
Telefon: 030/590097- 331
Telefax: 030/590097-430
Telefon: 030 /77307-243
Telefax: 030 /77307-255

E-Mail:
hilmar.lojewski@staedtetag.de
Markus.Brohm
@landkreistag.de
carsten.hansen@dstgb.de

Aktenzeichen
I-920-10 (DLT)
66.71,10D (DST)
735-05 (DStGB)

Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen am 18. März 2015

Ihr Zeichen: PA 15/

Sehr geehrter Herr Burkert,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 18. März 2015 dürfen wir uns herzlich bedanken. Wir hatten vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur am 9.12.2014, 12 Uhr die Gelegenheit eingeräumt bekommen, zu einem ersten Gesetzentwurf bis zum 10.12.2014, 13 Uhr Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit hatten wir genutzt, wenngleich sich unsere Stellungnahme infolge der unzuträglichen Fristsetzung auf allgemeine Überlegungen und einige fokale Punkte beschränken musste. Daher begrüßen wir es, diese Stellungnahme nunmehr im Zuge der parlamentarischen Befassung ergänzen zu können.

I. Einleitung

Wir begrüßen grundsätzlich die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, mit einer Infrastrukturabgabe die finanziellen Mittel für verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen.

Wir bedauern allerdings unverändert und ausdrücklich, dass die derzeitige Diskussion über eine Pkw-Maut weitgehend isoliert geführt wird und nicht in ein Gesamtfinanzierungskonzept für die Verkehrsinfrastrukturen *aller* staatlichen Ebenen eingebettet ist. Dabei haben die Arbeiten der Daehre- und der Bodewig-Kommission in der zurückliegenden Legislaturperio-

de eindrucksvoll den Handlungsbedarf verdeutlicht, den Bestandserhalt der Verkehrsinfrastruktur aller staatlichen Ebenen – neben und unabhängig von dem weiterbestehenden Neubaubedarf – durch eine Neuausrichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nachhaltig zu sichern und den weiteren schleichenden Verzehr dieses volkswirtschaftlichen Vermögens zu verhindern. Es muss daher vordringliches Ziel bleiben, eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung für Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen.

Gemessen an diesen allgemein anerkannten gesamtstaatlichen Herausforderungen bleibt der Gesetzentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen deutlich hinter den Notwendigkeiten zurück. Aufwand und Ertrag stehen nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander. Die neue Abgabe vermag lediglich einen dem Umfang nach u.E. nicht hinreichend belegbaren Beitrag zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung des Bundes zu leisten. Dieser wird angesichts der zu erwartenden Verwaltungskosten und der vorgesehenen Kompensation über die Kraftfahrzeugsteuer zudem nur einen geringen Umfang haben. Der Gesetzentwurf greift insoweit zu kurz und läuft zudem Gefahr, den Zugang zu einer verstärkten Nutzerfinanzierung als wichtigen möglichen Finanzierungsbaustein im Rahmen einer künftigen Neuausrichtung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungssystems zu verstellen. Dadurch wird auch keine Akzeptanz dafür geschaffen, durch Nutzungsbeiträge aller Verkehrsteilnehmer die erforderlichen Mittel für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu erzielen. Zudem entsteht zusammen mit dem bisher vorgelegten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes eine „Gerechtigkeitslücke“ bezüglich der nicht von der Pkw- und Lkw-Maut erfassten Straßenverkehre. Wir fordern insofern nachdrücklich, die Diskussion über ein neues Gesamtfinanzierungskonzept für die Verkehrsinfrastruktur aller staatlichen Ebenen, also auch der Länder und Kommunen, fortzuführen und zu vertiefen. Entsprechende Beschlüsse haben die Präsidien aller drei kommunalen Spitzenverbände gefasst.

II. Unterstützung der Position des Bundesrates

Ausdrücklich unterstützen wir insoweit die Positionen des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 06.02.2015, dass eine tragfähige finanz- und verkehrspolitische Strategie zu entwickeln ist, um die erforderlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Dabei sind nicht nur die Länder, sondern insbesondere auch die Städte, Landkreise und Gemeinden durch bessere Beteiligung an den bundesweiten Einnahmen aus Steuern und Gebühren in die Lage zu versetzen, ihre Pflichten zur Erhaltung, Anpassung und Ausbau der Verkehrswege materiell tragen zu können. Wir schließen uns ebenfalls der Kritik des Bundesrates an, dass die prognostizierten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe in Höhe von 3,7 Mrd. Euro abzüglich der Erhebungskosten nicht vollständig in den Verkehrsinvestitions Haushalt des Bundes einfließen sollen. Wie bereits bei der Erhebung der Lkw-Maut sollen die Steuermittel für Verkehrsinvestitionen des Bundes fast im Umfang der erzielten Einnahmen gekürzt werden. Dies widerspricht diametral der verkehrspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung, zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu gelangen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erwartet wie der Bundesrat, dass die vollständigen Netto-Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung zusätzlich zweckgebunden in den Erhalt, die Erneuerung und den punktuellen Ausbau Verkehrsinfrastruktur investiert werden.

III. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1. Ortsdurchfahrten

Bezogen auf den übersandten Gesetzentwurf begrüßen wir, dass der Bund in § 14 Satz 1 vorsieht, zumindest einen Teil des Maut-Aufkommens für den Erhalt von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesfernstraßen (§ 5a Bundesfernstraßengesetz) auch den kommunalen Baulastträgern zuzuwenden. Wir teilen allerdings nicht die Einschätzung, dass die Infrastrukturabgabe nur „in sehr geringem Umfang auch Bundesfernstraßen betrifft, bei denen Kommunen Träger der Straßenbaulast sind“. Vielmehr beträgt der Anteil solcher Ortsdurchfahrten in einigen Flächenländern ca. 10 %. Hierauf haben wir das BMVI in unserer ersten Stellungnahme ausdrücklich hingewiesen. Eine Korrektur dieser Wahrnehmung können wir bislang nicht erkennen. Diese ist jedoch dringend geboten. Darüber hinaus beinhaltet § 5a Bundesfernstraßengesetz den Systemgedanken, dass auch Zubringerstraßen für die Funktionen des Bundesfernstraßennetzes bedeutsam sind. Es darf daher im Gesetzentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe nicht bei einer bloßen Erklärung zur Gewährung von Zuwendungen nach § 5a des Bundesfernstraßengesetzes im Rahmen der Gesetzesbegründung bleiben. Vielmehr ist festzulegen, dass die betroffenen Baulastträger in angemessenem Umfang am Gesamtaufkommen der Pkw-Maut und nicht nur an den Mehreinnahmen gegenüber der Kfz-Steuer zu beteiligen sind.

2. Erfüllungsaufwand durch SEPA-Mandate

Kritisch sehen wir auch, dass die Zulassungsbehörden beim Einzug der neuen Bundesinfrastrukturabgabe mitwirken sollen, indem sie bei Neuzulassungen künftig SEPA-Mandate nicht nur wie schon bislang für den Zoll (Einzug der Kraftfahrzeugsteuer), sondern neu auch für das Kraftfahrt-Bundesamt zum Einzug der Bundesinfrastrukturabgabe einholen sollen. Wie die Erfahrungen beim Einzug der Kraftfahrzeugsteuer zeigen, ist der diesbezügliche zusätzliche Erfüllungsaufwand keineswegs so gering, wie im Gesetzentwurf dargestellt. Wir weisen insoweit schon jetzt darauf hin, dass die Länder für diese neuen Aufgaben im Zuge der Einführung einer Bundesinfrastrukturabgabe den Zulassungsbehörden einen Mehrbelastungsausgleich werden gewähren müssen.

Insbesondere ist für uns der Passus zum Erfüllungsaufwand bei den nach Landesrecht für die Kraftfahrzeugzulassung zuständigen Behörden (Pkt. E Erfüllungsaufwand, letzter Absatz, 5. c) der Begründung zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung und die Ausführungen in der Begründung zu den §§ 4 und 8) nicht nachvollziehbar. Wir sind im Gegenteil der Auffassung, dass in den Zulassungsbehörden durchaus ein nennenswerter und ausgleichsbedürftiger Aufwand entstehen wird.

Hierzu machen wir im Einzelnen zudem geltend:

- a) SEPA-Mandate für die Infrastrukturabgabe werden nicht für jedes Fahrzeug eingeholt, sondern nur für die der Klassen M1 oder M1G M1G ohne besondere Zweckbestimmung im Sinne des Anhangs II Teil A Nummer 1 sowie der Klasse M mit besonderer Zweckbestimmung als Wohnmobil. SEPA-Mandate werden jedoch außerdem für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen mit Selbstzündungsmotor, für besonders partikelreduzierte Personenkraftwagen und für Elektrofahrzeuge nicht eingeholt. Diese Voraussetzungen / Klassifizierungen müssen im Fachverfahren programmiert werden, will man die Vorgaben ordnungsgemäß ausführen. Nach einer ersten überschlägigen Abschätzung dürften Kosten für eine Softwareanpassung von 3 Cent pro Fahrzeug anfallen. Im

Ergebnis würde diese Programmierung - bezogen auf die gesamte Bundesrepublik – mind. zusätzliche Kosten von ca. 1,6 Mio. Euro erzeugen.

- b) Diese SEPA-Mandate sind außerdem von denen für die Kfz-Steuer strikt zu trennen und somit auch nicht mit denen zusammen an die Bundeskasse für Kfz-Steuer sondern an das KBA zu übersenden. Dies erfordert eine besondere Sorgfalt, um eine Verwechslungsgefahr zu vermeiden.
- c) Die Möglichkeit der Vorlage einer Härtefallbescheinigung bedarf der besonderen Beachtung. Es ist davon auszugehen, dass hier Gespräche mit den Kunden erforderlich sind, die dann zunächst in den Zulassungsbehörden geführt werden. Dies gilt auch für allgemeine Beratungsbedarfe, die Kunden stets direkt vor Ort geltend machen und für die Bearbeitungszeit zu Lasten der Bedienung anderer Kunden und Personalressourcen aufzuwenden sind.
- d) Zudem bleibt unklar, wie mit großen Flotten umzugehen sein wird.

3. Vorschlag zu den grenznahen Verkehren

Schließlich möchten wir noch auf die Problematik der grenznahen Verkehre gesondert eingehen, dem die Bundesregierung mit der Beschränkung der Mauterhebung auf Bundesautobahnen für ausländische Kfz-Halter nur bedingt Rechnung trägt. Auch die auf Bundesautobahnen beschränkte Mauterhebung hätte für die Grenzregionen, die am verträglichsten über Bundesautobahnen erreichbar sind, unverändert sowohl Pkw-Umgehungsverkehre als auch den Ausfall gewünschter Verkehre, die dem wirtschaftlichen, kulturellen und nachbarschaftlichen Austausch dienen, zur Folge.

Diese Regelung greift nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände daher zu kurz. Vielmehr regen wir an, Artikel 1 § 2 wie folgt zu ändern:

- a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

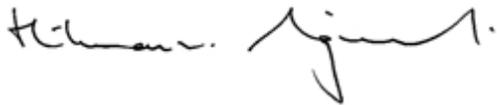
"(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Infrastrukturabgabe auf genau bezeichneten Abschnitten von Bundesautobahnen in einem Bereich von 30 km ab der Staatsgrenze der Bundesrepublik Deutschland nicht zu erheben, wenn dies zur Vermeidung von Ausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs gerechtfertigt ist, oder wenn aus der Erhebung der Infrastrukturabgabe erhebliche wirtschaftlich oder kulturell nachteilige Auswirkungen für grenznahe Unternehmen, Städte und Gemeinden innerhalb des Bundesgebietes folgen."

- b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

Diese Änderung würde nicht zu einer flächendeckenden Herausnahme eines 30 km-Streifens führen, sondern ermöglichte auf Antrag und nach positiver Beurteilung durch den Bund die Herausnahme von einzelnen Streckenabschnitten von der Pflicht zur Entrichtung der Infrastrukturabgabe.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Timm Fuchs
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

17.09.2014

Aktenzeichen

66.71.00 D

Vorschlag zur Einführung einer Infrastrukturabgabe (Pkw-Maut)

(Beschluss des Präsidiums vom 17.09.2014)

1. Das Präsidium des Deutschen Städtetages begrüßt die erklärte Zielsetzung des vom Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) vorgelegten Konzepts zur Infrastrukturabgabe, die finanziellen Mittel für verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen. Gleichwohl weist das Präsidium darauf hin, dass das vorgestellte Konzept der Infrastrukturabgabe die von der Bodewig-Kommission und der Sonderverkehrsministerkonferenz am 02.10.2013 aufgezeigten Wege für eine stufenweise Ausweitung der Nutzerfinanzierung verstellen würde. Das Präsidium unterstreicht, dass es vordringliches Ziel bleiben muss, eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung für Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen.
2. Das Präsidium fordert die Bundesregierung auf, das Konzept dahingehend zu überarbeiten, dass
 - a) die europarechtliche Zulässigkeit gewährleistet ist;
 - b) Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen;
 - c) die Gerechtigkeitslücke bezüglich der nicht von der Pkw- und Lkw-Maut erfassten Straßenverkehre geschlossen wird,
 - d) nachteilige Auswirkungen auf grenznahe Regionen Deutschlands (insbesondere Fahrten zum Arbeitsplatz, Tourismus und Einkaufsfahrten) vermieden werden.
3. Das Präsidium fordert die Bundesregierung auf, die Städte und Gemeinden in angemessenen Umfang am Gesamtaufkommen der Pkw-Maut und nicht nur an den Mehreinnahmen gegenüber der Kfz-Steuer zu beteiligen.
4. Das Präsidium fordert die Bundesregierung auf, die im Koalitionsvertrag verankerte Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen und auf die Gewichtsklasse >7,5 t mit höchster Priorität umzusetzen und den Fernbusverkehr einzubeziehen. Zudem sind alsbald die technischen und vergaberechtlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die Lkw-Maut auf das Gesamtstraßennetz ausgeweitet werden kann und die kommunalen Straßenbaulastträger angemessen am Aufkommen der Lkw-Maut zu beteiligen.

Deutscher BundestagAusschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur**Ausschussdrucksache****18(15)485-E**Stellungnahme zur 100. Sitzung
Öffentl. Anhörung am 20.03.2017

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Zur Europarechtswidrigkeit der „PKW-Maut“ (Infrastrukturabgabe)
in der Änderungsfassung 2017**

Stellungnahme
für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag,
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur,
Montag, 20. März 2017

- I. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) entsprechend den vorgelegten Gesetzesentwürfen ist **auch mit den durch die Bundesregierung Anfang 2017 vorgeschlagenen Änderungen europarechtswidrig**.
- II. Die Einordnung als europarechtswidrig **wird von den meisten Europarechtlern geteilt**. Auch das **Europäische Parlament** geht weiterhin von einer Europarechtswidrigkeit aus, genauso wie benachbarte **Mitgliedstaaten** und der **Fachbereich Europa der Bundestagsverwaltung**.
- III. Die **Europäische Kommission** hat bisher **keine nachprüfbare rechtliche Begründung** für die Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland im Dezember 2016 gegeben. Als Erklärung bleibt nur eine politische Entscheidung. Hinweise und Absprachen der Kommission zur Europarechtskonformität einer mitgliedstaatlichen Regelung binden den EuGH nicht. Die Kommission kann europarechtswidrige Zustände nicht für europarechtskonform erklären.
- IV. Die **Europarechtswidrigkeit ist vorliegend von einer grundsätzlicheren Qualität** als bei misslungenen Richtlinienumsetzungen, Verfahrensfehlern oder Friktionen zwischen seit langem bestehenden nationalen Regeln und dem vorrangigen Europarecht. Die **durch neue Gesetzgebung aktiv betriebene und politisch gewollte Diskriminierung ausländischer Unionsbürger** rührt an die rechtliche Tiefenstruktur der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft. Deutschland als größter und mächtigster Mitgliedstaat liefert damit eine **rechtliche Argumentationsblaupause** für andernorts bereits bestehende **Bestrebungen nach einer „nationalen Präferenz“** (*préférence nationale*).
- V. Nach wie vor ergibt sich die **Rechtswidrigkeit aus der Gesamtkonzeption der Gesetzgebung**. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe für Inländer und Ausländer bei **gleichzeitiger Entlastung der Inländer** ist eine europarechtlich **verbotene (mittelbare) Diskriminierung**.

- VI. Selbst wenn man eine mittelbare Diskriminierung verneinen würde, bliebe die Regelung dennoch europarechtswidrig, da sie **gegen die Beschränkungsverbote der Grundfreiheiten verstößt**. Ferner verstößt die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) gegen **Art. 92 AEUV** und gegen das **Gebot der Unionstreue**.
- VII. Bei einer **qualifizierten Verletzung von Unionsrecht** drohen neben Strafzahlungen in einem Vertragsverletzungsverfahren **Schadensersatzansprüche** durch die betroffenen Unionsbürger (**Rückzahlung**, ggf. weitere Schäden).
- VIII. Wegen des Verfassungsprinzips der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes umfasst die Bindung des Bundestages an die verfassungsmäßige Ordnung nach Art. 20 Abs. 3 GG auch das Unionsrecht. Damit ist **europarechtswidrige Gesetzgebung zugleich grundgesetzwidrige Gesetzgebung**. Auch der **Bundespräsident** hat dies jedenfalls bei evidenter Europarechtswidrigkeit – wie hier – bei seiner Prüfung von Gesetzesbeschlüssen zu berücksichtigen. Der **Bundestag ist bereits selbst in der Verfassungspflicht, europarechtskonforme Zustände sicherzustellen**. Er darf sich wegen Art. 20 Abs. 3 GG nicht auf die Perspektive einer möglichen späteren gerichtlichen Klärung zurückziehen.
- IX. Für die europarechtlich abschließende Klärung kann der **EuGH** sowohl im Wege eines **Vertragsverletzungsverfahrens** nicht nur durch die **Kommission**, sondern auch – obgleich in der Praxis höchst selten – durch einen **anderen Mitgliedstaat** angerufen werden.
- X. Daneben ist absehbar, dass der EuGH jedenfalls durch eine **Vorlage eines deutschen Gerichts**, vor dem Regelungen der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) durch Betroffene angegriffen würden, befasst werden wird. Damit ist **sicher davon auszugehen, dass der EuGH die Europarechtswidrigkeit der PKW-Maut feststellen wird**.
- XI. Die Kurzzeitznutzung darf nicht überproportional teurer sein als die Jahresnutzung, weil sonst eine **verdeckte Diskriminierung** von EU-Ausländern besteht. Die im Januar 2017 vorgeschlagenen Änderungen bewirken hier eine Verbesserung.
- XII. Die **Verknüpfung** von Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) für alle und entsprechender Entlastung der Inländer ist ausweislich des Koalitionsvertrages politisch gewollt. **Das Vorhaben lässt sich in dieser Kopplung ohne Verletzung des Europarechts nicht umsetzen**.

I. Allgemeines

1. Ausweislich des **Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD** vom 14. Dezember 2013 soll zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur ein angemessener **Beitrag der Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW** erhoben werden, unter zwei Voraussetzungen: es soll erstens **kein Fahrzeughalter in Deutschland stärker belastet werden als heute**. Zweitens: „die Ausgestaltung wird **EU-rechtskonform** erfolgen.“
2. Gegen die Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen bei gleichzeitiger Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes wurden bereits im **Gesetzgebungsverfahren 2015 schwere europarechtliche Bedenken** vorgebracht, die sich im Kern auf **zwei Aspekte** richteten. Der eine Aspekt betraf die Regelungen zur Kurzzeitvignette (dazu XI.), der andere Aspekt die sich aus der Kopplung von Belastung aller unter gleichzeitiger Entlastung nur der Inländer ergebende Diskriminierung von ausländischen Unionsbürgern (dazu II. ff.).
3. Die Europäische Kommission leitete im September 2016 ein **Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik** ein. Die Bundesregierung hat – ohne erneute Befassung des Gesetzgebers – den praktischen Vollzug des Gesetzes aufgeschoben.
4. Im Dezember 2016 wurde eine **Absprache zwischen Kommission und Bundesregierung** bekannt, von der die Bundesregierung sich eine Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens erhofft. Die Kommission hat bisher lediglich das Verfahren angehalten, sich indessen nicht im Detail auf rechtlicher Ebene dazu geäußert, wie die Europarechtswidrigkeit zu beheben ist.
5. Das **Europäische Parlament** geht in einer Entschließung vom 15. März 2017 weiter von einer **Europarechtswidrigkeit** der deutschen PKW-Maut aus und hat die Kommission dazu aufgefordert, zu erklären, wie sie die Aussetzung des Vertragsverletzungsverfahrens rechtfertigt.
6. Mit den im Januar 2017 vom Bundeskabinett beschlossenen und nunmehr im Gesetzgebungsverfahren befindlichen **Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes** will sich die Bundesregierung ausweislich der Begründung des Vorhabens „noch stärker an dem vorhandenen EU-Rechtsrahmen für Straßenbenutzungsgebühren für schwere Lkw [...] orientieren“. „Damit soll die Brüsseler Einigung vom 1. Dezember 2016 umgesetzt [...] werden“.
Der **„Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes (BT-Drs. 18/11237)** und der **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (BT-Drs. 18/3991)** sind dabei als einheitliches Gesetzgebungsvorhaben zusammen zu würdigen.
7. Das Vorhaben ist im Ausgangspunkt **europarechtswidrig**. Es ist **nicht möglich, gleichzeitig** die Ziele **der nicht zusätzlichen Belastung der Inländer und der Europarechtskonformität zu erreichen**. Das ändern auch die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderungsgesetze nicht.

II. Verstoß gegen europarechtliche Diskriminierungsverbote

8. **Leitidee** des Europarechts und **Grundpfeiler des Binnenmarktrechts** ist das **Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit** bzw. - im Bereich der Warenverkehrsfreiheit - aufgrund der Herkunft einer Ware.

Im Binnenmarkt dient dies der Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle. Dahinter steht im Kern eine Friedensidee: die **übersteigerten Nationalismen** der Vergangenheit sollen durch das Diskriminierungsverbot verhindert und eine protektionistisch-egoistische Abwehrhaltung unmöglich werden.

Es geht dabei **nicht um eine Kompetenzverlagerung**, vielmehr ist eine Gesetzgebung oder anderweitige Regelung die an das Tatbestandsmerkmal „Staatsangehörigkeit“ unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpft in der EU heute auf keiner hoheitlichen Ebene mehr möglich, weder der EU-Ebene noch der Mitgliedstaatenebene („**compétence abolie**“, eine nicht mehr bestehende Rechtsmacht). Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Mitgliedstaaten sich in einem Kompetenzbereich betätigen, der als positive Regelungskompetenz fraglos den Mitgliedstaaten vorbehalten ist (Beispiel: der Großteil der **Steuergesetzgebung**).

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gilt freilich nur für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten und diesen gleichgestellte Personen. Im Übrigen kann **gegenüber drittstaatsangehörigen Ausländern** (etwa aus Weißrussland oder der Ukraine) **weiterhin diskriminiert** werden, sofern nicht andere Regeln bestehen (Assoziations- oder Kooperationsabkommen wie etwa mit der Türkei oder Russland, bilaterale Abkommen wie bisher mit der Schweiz, EWR). Konkret könnte die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) zwar wegen Europarechtswidrigkeit nicht von Unionsbürgern und diesen gleichgestellten Personen erhoben werden.

Drittstaatsangehörige etwa aus der Ukraine oder aus Weißrussland **ebenso wie Inländer** müssten aber die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) **auch bei Europarechtswidrigkeit weiter bezahlen**.

9. Es geht bei den europarechtlichen Diskriminierungsverboten im Kern um **Gleichbehandlung im Binnenmarkt**, um Fairness und Gerechtigkeit, unter den Vorzeichen eines Binnenmarktes, vor dem Hintergrund eines integrationspolitischen Projektes. Hierzu sind alle möglichen Ansätze für die Definition von Diskriminierung, auch über die Art und Weise einer Vergleichsgruppenbildung und Gerechtigkeitspostulate denkbar.
10. Überall da, wo die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen in der Regel nicht nutzungsabhängig abgerechnet wird, lässt sich eine **angebliche Gerechtigkeitslücke** behaupten, wenn Ausländer ohne Gebühren öffentliche Gehwege, die Straßenbeleuchtung, öffentliche Parks, die Sicherheit im öffentlichen Raum (Polizei) uvm. in Anspruch nehmen können, ohne sich über Steuerabgaben wie Inländer an den Ausgaben zu beteiligen. Dies ist jedoch systemimmanent und **gleicht sich letztlich in einer EU-weiten Gesamtbetrachtung im Binnenmarkt wechselseitig aus**.
11. Maßgeblich sind für die Feststellung einer **vom Europarecht verbotenen Diskriminierung** alleine die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) gesetzten Vorgaben. Nur bei Einhaltung dieser Vorgaben ist Rechtssicherheit in der EU gewährleistet und ausgeschlossen, dass auf inländernützliche Regelungen wie vorliegend in anderen Mitgliedstaaten mit gleicher Münze erwidert wird und sich eine **Spirale von Diskriminierung und Gegendiskriminierung mit verheerenden Folgen für den Binnenmarkt** in Gang setzt.
12. Verschiedene Vertragsbestimmungen kommen vorliegend als **Maßstabsnormen** in Betracht.
- **Art. 92 AEUV** ist **Sonderrecht für Verkehrsunternehmen** und enthält für den Bereich des Verkehrs eine Stillhalteklausele, mithin ein Verschlechterungsverbot.

Mit dieser Bestimmung hat der EuGH 1992 die Europarechtswidrigkeit der deutschen LKW-Maut begründet (EuGH Rs. C-195/90, Kom./Deutschland, Slg. 1992, I-3141). Für den vorliegenden Regelungskontext (KFZ bis 3,5t) scheint Art. 92 AEUV nachrangig. Aber beispielsweise PKW-Kurierdienste könnten sich gegen die vorliegende Regelung auf Art. 92 AEUV berufen.

- Daneben enthalten die **Grundfreiheiten** Diskriminierungsverbote (Art. 34 AEUV Warenverkehr; Art. 45 AEUV Arbeitnehmerfreizügigkeit; Art. 49 AEUV Niederlassung; Art. 56 AEUV Dienstleistungen; Art. 65 AEUV Kapitalverkehr).

- Sind diese besonderen Diskriminierungsverbote nicht einschlägig, so verbietet als **Auffangnorm Art. 18 AEUV** als **allgemeines Diskriminierungsverbot** im Anwendungsbereich der Verträge jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

Im Verfahren vor dem EuGH hängt die konkrete Einstiegsnorm nicht selten vom **Kontext des Ausgangsverfahrens bei Vorlagen nationaler Gerichte** ab (s. zur Prozesskostensicherheit einerseits EuGH Rs. C-43/95, Data Delecta, Slg. 1996, I-4661 und andererseits EuGH, Rs. C-20/92, Hubbard/Hamburger, Slg. 1993, I-3777). Die Diskriminierungsverbote folgen jedoch im Kern denselben Grundsätzen, auch wenn etwa zwischen den Grundfreiheiten und dem dazu nachrangigen Art. 18 AEUV dogmatische Unterschiede bestehen und die Terminologie variieren kann.

13. Am **strengsten** dürfte der **Prüfmaßstab des Art 92 AEUV** sein. Danach dürfen nationale Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestaltet werden. Dies ist jedoch hier der Fall, ein **Verstoß gegen Art. 92 AEUV** liegt vor. Nur durch einen einstimmigen Ratsbeschluss könnte der Europarechtsverstoß verhindert werden, so Art 92 AEUV. Art. 92 AEUV ist jedenfalls für Fahrzeuge bis 3,5t anwendbar, weil insofern die Eurovignettenrichtlinie 2011/76/EU keine Regelungen enthält. Dafür, dass Art. 92 AEUV nicht mehr anwendbar oder überholt wäre, findet sich in der Rspr. des EuGH keine Stütze.
14. Unter den **Grundfreiheiten** dürfte insbesondere die **Dienstleistungsfreiheit** eine Rolle spielen.
 - So könnte beispielsweise ein dänischer Klempner, der seine Dienstleistung in Deutschland erbringt und bei der Anfahrt nun durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) höhere Kosten hätte, sich auf die Dienstleistungsfreiheit berufen.
 - Ein Unternehmer mit Zweigniederlassung in Deutschland könnte sich auf die **Niederlassungsfreiheit** berufen.
 - Auch die **Warenverkehrsfreiheit** kommt mangels Einschlägigkeit der Keck-Rechtsprechung in Betracht, bei Lieferung von Waren aus dem EU-Ausland nach Deutschland.
15. Verboten ist im Bereich der Grundfreiheiten jede **offene, unmittelbare Diskriminierung**, die die Staatsangehörigkeit sichtbar im Tatbestand einer Norm führt (Beispiel: „In Spanien dürfen nur spanische Staatsangehörige als Reiseführer tätig sein“).
Verboten ist aber auch die **mittelbare (indirekte, verdeckte) Diskriminierung** (Beispiel: „In Spanien dürfen nur Personen, die in Spanien geboren sind, als Reiseführer tätig werden.“, vgl. EuGH Rs. C-375/92, Kom./Spanien, Slg. 1994 I-923).
Diese verzichtet auf eine ausdrückliche Nennung des Kriteriums Staatsangehörigkeit, wirkt sich im Ergebnis aber wie eine offene Diskriminierung aus (Reiseführer: auch wenn der ein oder andere Unionsausländer in Spanien geboren ist und

dementsprechend Reiseführer werden dürfte, so werden doch die allermeisten Personen, die von der Regelung begünstigt werden Spanier sein).

Keine offene Diskriminierung (unmittelbare Diskriminierung)

16. **Vorliegend** geht es unstreitig um **keine offene Diskriminierung**, weil die in Rede stehende Gesetzgebung nicht offen nach der Staatsangehörigkeit unterscheidet (ein Beispiel dafür wäre: „Ausländische Staatsangehörige müssen bei PKW-Nutzung deutscher Straßen eine Gebühr entrichten.“)

Verdeckte (mittelbare Diskriminierung)

17. Es liegt aber eine **verdeckte Diskriminierung** vor. Diese ergibt sich aus der Zusammenschau und **Kopplung der Einführung einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“)** für alle und der **gleichzeitigen Entlastung der deutschen Verkehrsteilnehmer** um genau die durch die Infrastrukturabgabe eingeführte Belastung im Wege der KFZ-Steuerermäßigung. Diese Kopplung ist nicht zufällig sondern ausweislich des Koalitionsvertrags (s. oben) politisch gewollt. Diese Kopplung bewirkt das europarechtliche Problem.

Neu ist diese Problemdimension nicht. Sie war bereits 1992 der Grund, warum der EuGH die deutsche „LKW-Maut“ für europarechtswidrig erklärt hat. Entsprechend findet sich bereits im damaligen Verfahren in den Schlussanträgen des Generalanwaltes Jacobs die maßgebliche Aussage: „Die Verbindung zweier Maßnahmen kann jedoch auch dann gegen den Vertrag verstoßen, wenn jede für sich betrachtet rechtmäßig ist, da sich die gemeinsame Wirkung beider Maßnahmen von der Wirkung jeder einzelnen Maßnahme unterscheiden kann.“ (GA Jacobs, Rs. C-195/90, Kom./Deutschland, Slg. 1992, I-3141 Rn. 25).

18. Das maßgebliche Geschehen ist aus europarechtlicher Sicht die **Gestattung der Benutzung einer Straße gegen Entgelt**. Diesen ökonomischen Vorgang hat der EuGH als **Dienstleistung** qualifiziert (EuGH Rs. C-276/97, Kom./Frankreich, Slg. 2000, I-6251 Rn. 36). Inländische wie ausländische Unionsbürger und Drittstaatsangehörige dürfen nur gegen Bezahlung die deutschen Bundesfernstraßen benutzen.

19. **Anknüpfungspunkt ist alleine die vorliegende Regelung**, nicht etwa eine angeblich bisher bestehende Privilegierung von Ausländern mangels KFZ-Steuerpflicht oder eine Gesamtbetrachtung von Belastungen der Inländer einerseits und der Ausländer andererseits.

Ginge es wirklich um eine faire Heranziehung aller zu den Kosten der Infrastruktur hätte man eine **einheitliche Regelung „Straßennutzung gegen Entgelt“** für alle entwerfen können und es bleibt nach wie vor begründungsbedürftig, warum die Regelung auf zwei Gesetze verteilt wird.

Es kann auch **keine Rede davon sein**, dass EU-Ausländer lediglich von einem - ungerechtfertigten - **Steuerprivileg** Abstand nehmen müssen, das in einer „KFZ-Steuerbefreiung“ liegt. Die **Befreiung von der KFZ-Steuer für EU-Ausländer**, die sich nur kurz in einem Land aufhalten ist **europarechtlich verbindlich vorgegeben** (Richtlinie 83/182/EWG). Vom Verbot, als durchreisender EU-Ausländer von einer KFZ-Steuer erfasst zu werden, **profitieren auch Deutsche im EU-Ausland**. Diese Regelung hat eine **symmetrische Struktur**.

Deutet man den vorliegenden Vorgang als partielle Aufhebung eines angeblichen Steuerprivilegs für Ausländer, so beinhaltet dies überdies die Aussage, dass durch die vorliegende Regelung EU-Ausländer der Sache nach mit einer **partiellen, verdeckten KFZ-Steuer** überzogen werden. Genau dies verbietet das Unionsrecht

jedoch.

20. Mit der vorliegenden Regelung werden Ausländer gegenüber Inländern **ungleich behandelt**. Die Änderungen im Bereich der KFZ-Steuer stellen sich ökonomisch als **Erstattung der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) für Inländer** dar. In der Summe werden deutsche Verkehrsteilnehmer im Grundsatz weder be- noch entlastet. Es ändert sich für die Inländer im Kern nichts, durch die Änderungsvorschläge von 2017 wird sogar eine zusätzliche Entlastung für die Inländer bewirkt, die unter die Regelungen betreffend eine ökologische Anreizkomponente fallen. Eine **Belastung** tritt nach wie vor **ausschließlich bei ausländischen Verkehrsteilnehmern** ein. Dies ist eine unterschiedliche Behandlung. Eine Ungleichbehandlung durch die vorliegende Gesamtregelung lässt sich schwerlich in Abrede stellen. Es kommt also zum selben Regelungsergebnis wie bei einer offenen Diskriminierung mit der Normstruktur „Nur die ausländischen Verkehrsteilnehmer entrichten eine Straßennutzungsgebühr“.
- Das ist **europarechtlich verboten**.
- Eine Umdeutung der Normstruktur in „Alle beteiligen sich irgendwie an den Infrastrukturkosten; die Inländer über die KFZ-Steuer, die Ausländer über die Gebühr.“ ist demgegenüber nicht möglich, **weil die KFZ-Steuer als Steuer nicht zweckgebunden ist**. Das Ergebnis ist vielmehr, dass für die Straßennutzung nur Ausländer belastet werden.
21. Auf eine gegenwärtig bestehende „**Privilegierung**“ der Unionsausländer wegen der Nichtinanspruchnahme durch die KFZ-Steuer **kommt es europarechtlich nicht an** (s.o.). Das Unionsrecht nimmt alleine die konkrete Veränderung der Rechtslage durch den nationalen Gesetzgeber in den Blick. Alles andere würde den Unterschied zwischen Steuer und Gebühr eibebnen.
- Deutschland hat sich bei Vertragsschluss 1957 bzw. bei den letzten Primärrechtsänderungen keine Sonderregeln im Bereich von Straßenbenutzungsabgaben ausbedungen. **Solange die europäischen Verträge nicht geändert werden** bleibt es daher bei den allgemeinen Regeln, insbesondere bei den Diskriminierungsverboten. Letztlich wird so ein **Anreiz** gesetzt, sich **auf europäischer Ebene auf einheitliche Regeln** für eine Infrastrukturabgabe oder PKW-Maut zu einigen.
22. Dass bei der vorliegenden Regelung einige **wenige deutsche Staatsangehörige**, die ihre Fahrzeuge im Ausland angemeldet haben, auch **wie Ausländer** belastet werden, zugleich einige **wenige Unionsausländer**, die Fahrzeuge in Deutschland halten, **wie deutsche Staatsangehörige** unbelastet bleiben, nimmt der Regelung nicht ihren Charakter als verdeckte Diskriminierung. Es ist gerade typisch für eine verdeckte Diskriminierung, dass sie nicht identische, sondern **lediglich nahezu identische Regelungsergebnisse** erzeugt wie eine offene Diskriminierung. Es kommt auf die Nähe zum Diskriminierungsgrad, den eine offene Diskriminierung hätte, an. Diese Nähe ist vorliegend hinreichend belegt, die deutschen Autofahrer mit ausländischer PKW-Zulassung und die Unionsausländer mit inländischer KFZ-Zulassung **fallen zahlenmäßig nicht ins Gewicht**.
23. Die mittelbare Diskriminierung ergibt sich vorliegend aus der **Kopplung von Belastung durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Entlastung durch die KFZ-Steuer**. Es liegt auf der Hand, dass die Frage, ob eine diskriminierende Regelung in einem oder in zwei Gesetzen niedergelegt ist, nicht maßgeblich sein kann. Die Aufspaltung auf unterschiedliche Gesetze stellt sich lediglich als **Ver-schleierung der Diskriminierung** dar.
24. Auch dass der Entlastungseffekt im Bereich der KFZ-Steuer für die **Zukunft nicht festgeschrieben** wird, so dass eine sukzessive Anhebung der KFZ-Steuer im Lau-

fe der Zeit denkbar ist, **heilt den Europarechtsverstoß nicht**. Aus der Individualrechtsschutzperspektive eines ausländischen Unionsbürgers ist die Ungleichbehandlung (Schlechterbehandlung) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Regelung spürbar und maßgeblich, mögliche künftige Verläufe ändern daran nichts.

25. Weil die **Kopplung** von Infrastrukturabgabe und Entlastung durch die KFZ-Steuer das europarechtliche Problem ausmacht wäre durch **Entkopplung** von Belastung durch Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Entlastung im Bereich der KFZ-Steuer eine **europarechtskonforme Einführung einer Infrastrukturabgabe prinzipiell möglich**, freilich **nicht bei gleichzeitiger vollständiger Entlastung der Inländer**. Entlastungseffekte für Inländer müssten sich aus dem gewählten KFZ-Steuersystem ergeben und nicht – wie vorliegend – aus der Orientierung an einer Kompensation für die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“).

Daran ändern auch die Änderungsvorschläge von 2017 nichts.

Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, im Bereich der KFZ-Steuer einen **Systemwechsel** durchzuführen – solange dabei ausländische Unionsbürger nicht diskriminiert werden. Und eine nationale Mautregelung kann durchaus eingeführt werden – wenn die Infrastrukturabgabe bzw. Maut für alle gilt und Unionsausländer nicht diskriminiert werden.

Die **Kopplung von Belastung und Entlastung** ist aber vorliegend politisch ausweislich des Koalitionsvertrags ja gerade **gewollt**. Sie ist nunmehr auch so häufig öffentlich bekräftigt worden, dass eine bloße zeitliche Entkopplung von Belastung und Entlastung nicht mehr ausreichen würde.

Es müsste vielmehr durch den KFZ-Steuersystemwechsel systemkohärent auch eine **kritische Anzahl an Inländern in der Summe belastet** werden (unter Berücksichtigung der Belastung durch die Infrastrukturabgabe bzw. „PKW-Maut“). Alles andere würde als **Umgehungsversuch** für die politisch gewollte und auch entsprechend wiederholt artikulierte Belastung von Ausländern gedeutet.

Mit den Anfang 2017 vorgeschlagenen Änderungen zur Schaffung **einer ökologischen Anreizkomponente** werden indessen nicht etwa Inländer belastet, **sondern Inländer zusätzlich entlastet**.

III. Verstoß gegen europarechtliche Beschränkungsverbote

26. Selbst wenn man eine **mittelbare Diskriminierung ablehnte**, verschwände die vorliegende Regelung **nicht vom europarechtlichen Radarschirm**. Die Grundfreiheiten des Europarechts (Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit) untersagen nämlich nicht nur Diskriminierungen. Sie verbieten auch nicht diskriminierende Beschränkungen (**Beschränkungsverbote**).

So erwies sich beispielsweise das Reinheitsgebot für Bier in Deutschland und Griechenland (EuGH, Rs. 178/84, Kom./Deutschland, Slg. 1987, 1227 bzw. Rs. 178/84, Kom./Griechenland, Slg. 1987, 1193) als europarechtswidrig. Dabei galt das deutsche Reinheitsgebot diskriminierungsfrei und unterschiedslos für inländische wie ausländische Bierprodukte. Es erwies sich aber gleichwohl als europarechtswidrige beschränkende Maßnahme, weil für die potentielle und mittelbare Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels durch das Reinheitsgebot der vorgebrachte Rechtfertigungsgrund Gesundheitsschutz nicht ausreichte.

27. Vorliegend müsste demnach dann, **wenn eine Einordnung als mittelbar diskriminierende Maßnahme** trotz Kopplung von Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und

Entlastung bei der Kfz-Steuer **abgelehnt** wird, **gleichwohl geprüft werden**, ob durch dieses konkrete Vorhaben ein grundfreiheitliches **Beschränkungsverbot verletzt** ist.

28. Dies ist für den Bereich der **Warenverkehrsfreiheit** der Fall, weil die vorliegende Regelung potentiell und mittelbar dazu geeignet wäre, die Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (vgl. die sog. Dassonville-Formel, EuGH Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, Infrastrukturabgabe oder Maut würde höhere Transportkosten bedeuten, das würde zur Verteuerung der Waren führen, das könnte deren Absatz beeinträchtigen).
29. Im Bereich der anderen Grundfreiheiten könnte sich beispielsweise ein dienstleistender ausländischer Unionsbürger auf die **Dienstleistungsfreiheit** berufen und geltend machen, dass die vorliegende Regelung die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch höhere Kosten der Dienstleistung beeinträchtigt oder weniger attraktiv macht (vgl. EuGH, Rs. C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165).

IV. Keine europarechtliche Rechtfertigung

30. Die **Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote des Europarechts gelten nicht ohne jede Schranke**. Vielmehr lassen bereits die Verträge für bestimmte Konstellationen **Rechtfertigungsgründe** zu, **nicht allerdings für Art. 92 AEUV**. Der EuGH hat daneben die Rechtfertigungsmöglichkeiten richterrechtlich weiter ausgeformt.
31. Das Unionsrecht nimmt im Bereich der Grundfreiheiten selbst offene Diskriminierungen unter bestimmten Voraussetzungen hin. **Explizite Rechtfertigungsgründe** sind dort beispielsweise die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit (s. etwa Art 36 AEUV). Diese **sind hier nicht einschlägig**.
32. Daneben können insbesondere beschränkende (nicht-diskriminierende) Maßnahmen, die die Grundfreiheiten beeinträchtigen, durch **zwingende Gründe des Allgemeininteresses** gerechtfertigt werden (EuGH, Rs. C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165). Für die Auffangnorm des Art. 18 AEUV werden vergleichbare Gesichtspunkte herangezogen.
33. Solche **zwingenden Gründe sind hier nicht in Sicht**.
- Alleine **fiskalische Gründe** – „mehr Geld“ für den einzelnen Mitgliedstaat – sind nach ständiger Rechtsprechung **niemals europarechtlich anerkannte zwingende Gründe** (s. nur EuGH Rs. C-436/00, X und Y/Riksskatteverk, Slg. 2002, I-10829 Rn. 50).
 - Die **Kohärenz eines Steuersystems** ist zwar grundsätzlich als zwingender Grund anerkannt (Schlussanträge Generalanwalt Maduro v. 7.4.2005, Rs. C-446/03, Marks & Spencer, Slg. 2005, I-10837 Rn. 66). Daraus folgt indessen nicht, „dass dieser Begriff als Argument dafür benutzt werden könnte, sich den im Rahmen des Binnenmarktes verfolgten Zielen entgegenzustellen. Es kann nicht zugelassen werden, dass eine Steuerregelung so gestaltet ist, dass sie inländische Situationen oder Wirtschaftsteilnehmer begünstigt. Die steuerliche Kohärenz soll also *die Integrität* der nationalen Steuersysteme schützen, vorausgesetzt, dass sie *die Integration* dieser Systeme im Rahmen des Binnenmarktes nicht behindert“ (Maduro, a.a.O.).

Die Kohärenz eines Steuersystems steht hier als zwingender Grund nicht zur Verfügung, weil der Europarechtsverstoß ja in der Kopplung von KFZ-steuerlicher Ent-

lastung und mautmäßiger Belastung liegt. Der Sachverhalt ragt gleichsam aus dem reinen Steuerrecht hinaus.

In einem Vertragsverletzungsverfahren wegen einer italienischen Regelung, die (nur) für Einheimische und Gebietsansässige einen **Gratiszugang zu einheimischen Museen** vorsah, wurden ebenfalls Gründe der Kohärenz des Steuersystems zur Rechtfertigung vorgebracht (EuGH Rs. C-388/01, Kom./Italien, Slg. 2003, I-721). Der kostenlose Zugang zu den Museen sei die Gegenleistung für die Zahlung von Steuern, mit denen sich Einheimische an der Verwaltung der betreffenden Stätten beteiligten, so wurde argumentiert. Der EuGH hat dieses weite Verständnis von „Kohärenz des Steuersystems“ zurückgewiesen.

Ausnahmen von den Gewährleistungen des Unionsrechts sind grundsätzlich **eng auszulegen**.

Entsprechend ist ein **allgemeines Kohärenzprinzip** als zwingender Grund im Hinblick auf den vorliegenden Kontext vom EuGH **nicht anerkannt**.

34. Jede europarechtliche Rechtfertigung muss sich überdies als **verhältnismäßig** darstellen und muss **im Lichte der Grundrechte der Europäischen Union** ausgelegt werden.

V. Verstoß gegen die Unionstreue

35. Nach Art. 4 Abs. 3 EUV herrscht im Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union der Grundsatz der **Unionstreue**. Danach achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

Sicherlich ist nicht jeder Rechtsanwendungsfehler zugleich eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 EUV. Vorliegend geht es jedoch um ein **Fundamentalprinzip des Unionsrechts**, den Verzicht auf nach Staatsangehörigkeit diskriminierenden Regelungen in der Gesetzgebung. Die Abkehr von diesem Fundamentalprinzip bedroht in hohem Maße die **Fundamente der Rechtsgemeinschaft**. Der größte Mitgliedstaat setzt durch die sehenden Auges vorgenommene und politisch gewollte Andersbehandlung von ausländischen Unionsbürgern im Vergleich zu inländischen Unionsbürgern einen verheerenden Präzedenzfall. Eingedenk der Diskussion in der Eurokrise um die Einhaltung von Regeln, in der Deutschland - richtigerweise - gegenüber kleineren Mitgliedstaaten sehr nachdrücklich auf die gemeinsam vereinbarten Regeln pocht, **wiegt die Regelübertretung durch den größten Mitgliedstaat besonders schwer**.

VI. Staatshaftung bei qualifizierter Verletzung des Europarechts (Schadensersatz)

36. Der EuGH hat für den Fall, dass Mitgliedstaaten in qualifizierter Weise Unionsrecht verletzt, die Möglichkeit eines **Staatshaftungsanspruchs (Schadensersatz)** von Einzelpersonen **gegen diesen Mitgliedstaat** eröffnet.

Diese ursprünglich als Reaktion auf die Nichtumsetzung von Richtlinien entwickelte Rechtsfigur (**Francovich-Rechtsprechung**) wird heute auf alle qualifizierten Verstöße gegen Unionsrecht angewendet. So ist beispielsweise die europarechtswid-

rige Nichtvorlage zum EuGH als qualifizierter Verstoß eingeordnet worden, mit entsprechender Schadenersatzpflicht des Mitgliedstaates. Auch **legislatives Handeln** kann danach zu Schadenersatz führen (s. etwa EuGH Rs. C-94/10, Danfoss, Slg. 2011, I-9963).

Die im Unionsrecht begründete Haftung eines Mitgliedstaats dient nicht der Abschreckung oder als Sanktion, sondern ist auf den **Ersatz der Schäden** gerichtet, die Einzelnen durch Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Europarecht entstehen. Soweit ein Einzelner ausländischer Unionsbürger durch die Einführung der europarechtswidrigen Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) einen Schaden erleiden würde, könnte er vor den ordentlichen Gerichten entsprechenden Schadenersatz einklagen. Deutschland müsste die **von Unionsbürgern erhobene Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“)** nach Feststellung der Europarechtswidrigkeit **zurückzahlen**.

VII. Zwangsgeld gegen Deutschland wegen Vertragsverletzung

37. Sollte der EuGH im Wege des **Vertragsverletzungsverfahrens** die Europarechtswidrigkeit der vorliegenden Regelung feststellen, kann bei anhaltender Vertragsverletzung in der Folge ein **Zwangsgeld** gegen Deutschland verhängt werden (Art. 260 AEUV).

VIII. Grundgesetzverstoß

38. Die Europarechtswidrigkeit des Vorhabens schlägt auf das Verfassungsrecht durch. Das BVerfG hat dem Grundgesetz ein **Verfassungsprinzip der Europarechtsfreundlichkeit** entnommen (BVerfGE 123, 267 (347) – Lissabon). Zusammen mit dem Staatsziel Vereintes Europa aus der Präambel und aus Art. 23 GG ergibt sich, dass das Unionsrecht einzuhalten auch ein Verfassungsgebot ist. Insoweit ist **europarechtswidrige Gesetzgebung zugleich grundgesetzwidrige Gesetzgebung**.

Die **Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung** nach Art. 20 Abs. 3 GG umfasst auch das Unionsrecht. Der Bundestag darf sich deswegen nicht auf die Perspektive einer möglichen späteren gerichtlichen Klärung zurückziehen. Der Bundestag ist selber bereits in der Verfassungspflicht, europarechtskonforme Zustände sicherzustellen.

39. Auch der **Bundespräsident** hat bei seiner Prüfung von Gesetzesbeschlüssen Verstöße gegen das Unionsrecht jedenfalls bei evidenter Europarechtswidrigkeit zu beanstanden.

IX. Keine Verhandlungslösung mit der Kommission

40. Eine **verbindliche Feststellung über die Europarechtswidrigkeit trifft der EuGH**. Die **Rechtsauffassung der Kommission** ist demgegenüber **nachrangig**, weswegen Gespräche und Absprachen mit der Kommission über die europarechtliche Einordnung des vorliegenden Vorhabens von nachgeordneter Maßgeblichkeit sind.

X. Unveränderte Rechtslage trotz der Änderungsvorschläge vom Januar 2017

41. Die im Januar 2017 vorgeschlagenen Änderungen, mit denen europarechtlichen Bedenken der Kommission Rechnung getragen werden sollen, ändern an der europarechtlichen Bewertung nichts. Sie bewirken insbesondere keinen KFZ-Steuer-Systemwechsel.

XI. Mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern wegen Unverhältnismäßigkeit der Kosten einer Kurzzeitvignette

42. Ist eine Kurzzeitvignette **unverhältnismäßig teuer**, dann ergibt sich daraus unter dem Aspekt der mittelbaren Diskriminierung ein **Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote** der Grundfreiheiten und des Art. 18 AEUV. Kurzzeitvignetten werden nämlich in aller Regel durch Ortsfremde erworben werden.
43. Die Kommission hat dazu zuletzt in einer **Mitteilung über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge von 2012** (KOM/2012/199 final) konkrete Vorgaben gemacht.
44. Hier sind die **Kosten pro Tag** für eine Kurzzeitvignette und die Kosten pro Tag für eine Jahresvignette miteinander abzugleichen.
45. An die konkreten Formeln der Kommission ist **der EuGH natürlich nicht gebunden**, aber es wäre hier sicherlich am einfachsten, Einwänden der Kommission durch entsprechende Nachbesserungen an der Gebührenstruktur entgegenzukommen.
46. Die im Januar 2017 vorgeschlagenen Änderungen bewirken hier eine Verbesserung.

XII. Verfahrensfragen, Rechtsschutz vor dem EuGH gegen die Maut

47. Seit 2015 ist ein **Vertragsverletzungsverfahren** (Art. 258, 259 AEUV) **gegen die Bundesrepublik** anhängig. Vertragsverletzungsverfahren werden in aller Regel durch die **Kommission** eingeleitet.
- Die Möglichkeit für Mitgliedstaaten ein solches Verfahren gegen einen anderen Staat anzustrengen wird extrem selten genutzt (vier Klagen seit 1958). Im vorliegenden Fall gibt es Hinweise aus mehreren Nachbarstaaten Deutschlands (Österreich, Niederlande, Belgien, Dänemark) dass es zu einer solchen **seltenen Klage Mitgliedstaat gegen Mitgliedstaat** kommen könnte.
48. Im **Vertragsverletzungsverfahren** kann die Dauer des prozessualen Teils vor dem EuGH (nach dem Vorverfahren) auf durchschnittlich **15-18 Monate** angesetzt werden.
- Hält die Vertragsverletzung auch nach dem Urteil des EuGH an, so kann in einem zweiten Schritt durch die Kommission beim EuGH die Verhängung eines **Zwangsgeldes** beantragt werden (Art. 260 Abs. 2 AEUV).
49. **Einstweiliger Rechtsschutz** ist im Vertragsverletzungsverfahren **ab Anhängig-**

keit der Klage möglich. Auf diesem Wege könnte der EuGH anordnen, dass die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) gegenüber EU-Ausländern nicht erhoben werden darf.

50. In Betracht kommt ferner eine gerichtliche Klärung in einem **Vorabentscheidungsverfahren** durch den EuGH auf eine Vorlage eines deutschen Gerichts hin (Art. 267 AEUV). Ein solches Verfahren ist sehr wahrscheinlich. In dieser Konstellation ist die Kommission zunächst völlig unbeteiligt. Von einem inländischen Verkehrsteilnehmer dürfte mangels Belastung und entsprechend mangels Rechtsschutzbedürfnis kein Rechtsstreit initiiert werden.

Ein **ausländischer Unionsbürger** hingegen wird absehbar bei allererster Gelegenheit vor einem deutschen Amts-, Verwaltungs- oder Finanzgericht gegen die Belastung durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) vorgehen. Denkbar ist die Anfechtung eines Bußgeldes bei Nichtzahlung der Infrastrukturabgabe oder auch eine Feststellungsklage zwecks Klärung der Zahlungspflicht im Hinblick auf deren Europarechtswidrigkeit.

51. Da es dann im nationalen Gerichtsverfahren auf die Auslegung von Unionsrecht (etwa von Art. 92 AEUV oder von Art. 56 AEUV) maßgeblich ankäme, könnte das angerufene Gericht den EuGH im Wege des **Vorlageverfahrens** anrufen. Letztinstanzliche Gerichte sind **zur Vorlage verpflichtet** (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Ein Eilverfahren stünde hier nicht zur Verfügung. Die **Dauer** der Vorlageverfahren liegt derzeit bei **15 Monaten**. Parallel dazu würden anhängige Vertragsverletzungsverfahren wohl mit den Vorlageverfahren verbunden.

52. Die Feststellung der Europarechtswidrigkeit der deutschen Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) in einem Vorlageverfahren würde für dieses Verfahren bedeuten, dass die Gebührenregeln nicht mehr auf den klagenden Unionsausländer angewendet werden. Sie sind damit **noch nicht außer Kraft** gesetzt, dürften aber gegenüber anderen EU-Ausländern dann ebenfalls nicht mehr angewendet werden. **Für Inländer würde die Gebührenpflicht weitergelten**. Die Kommission würde einige Wochen nach einem Vorlageurteil mit Deutschland Kontakt aufnehmen, um zu klären, wie der Europarechtsverstoß behoben wird. Gegebenenfalls würde dann – falls noch nicht geschehen – das Vertragsverletzungsverfahren fortgesetzt.

53. Da das europarechtliche Problem in der **Kopplung** von Belastung der Unionsbürger durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) bei gleichzeitiger entsprechender Entlastung der Inländer über die KFZ-Steuer liegt, kann zu jedem Zeitpunkt eines EuGH-Verfahrens die **Europarechtswidrigkeit beseitigt** werden, indem man die **KFZ-Steuer-Entlastung der Inländer rückgängig** macht.

Fiskalisch wäre das das **Optimum**, weil neben den Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) von In- und Ausländern die KFZ-Steuer in vollem Umfang wie bisher zur Verfügung stünde. **Politisch** könnte die Verantwortung für die versprochene, dann aber doch versagte Entlastung der Inländer auf den EuGH oder die Kommission geschoben werden.

Integrationspolitisch würde indessen großer Schaden an der Rechtsgemeinschaft angerichtet.