



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe“ und des begleitenden Gesetzes zur Änderung der Kfz-Steuer

– BT-Drucksache 18/3990 –

Matthias Knobloch, ACE Auto Club Europa e.V. Abt. Verkehrspolitik-Hauptstadtbüro,
Märkisches Ufer 28, 10179 Berlin

matthias.knobloch@ace-online.de, 0049 30 278725 0,

Infrastrukturabgabe - eine Einschätzung aus haushaltspolitischer Sicht

Um die Infrastrukturabgabe haushaltspolitisch zu bewerten, muss sie grundsätzlich in die laufende Diskussion zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur eingeordnet werden. Diese Einordnung ist notwendig, wenn man die bestehende vom Bund finanzierte Infrastruktur als Bundesvermögen betrachtet und damit auch den Erhalt dieses Vermögenswertes zunächst als originäre Aufgabe des Bundes einstuft.

Bei der Analyse der Infrastrukturabgabe sind damit zwei Aspekte zu beleuchten:

- 1.) Welche Bausteine sind für den Erhalt der Infrastruktur in Deutschland erforderlich und welchen "strategischen" Beitrag kann hier die geplante Infrastrukturabgabe leisten?
- 2.) Welchen konkreten finanziellen Beitrag zum Haushalt kann die Abgabe leisten, aber auch welche möglichen Risiken ergeben sich aus der vorgelegten Gesetzesvorlage?

1.) Strategische Einordnung der Infrastrukturabgabe

In den Kommissionsberichten „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ aus dem Dezember 2012 und „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ aus dem September 2013 wurden die Defizite und der Erhaltungsbedarf für die Infrastruktur in Deutschland beziffert. Diese Zahlen (Unterdeckung beim Betrieb/Erhalt von 4,5 Mrd. und Nachholbedarf von 40,8 Mrd. EUR über alle Verkehrsträger) sind in der Fachwelt als Berechnungsgrundlagen unumstritten anerkannt. Hierbei ist auffällig, dass 70% des Nachholbedarfes auf die kommunale Infrastruktur entfallen. Hier wäre es zu einfach, darauf zu verweisen, dass die Kommunen „nur“ mehr Mittel zur Verfügung stellen müssten. Vielmehr ist zu vermuten, dass aufgrund der kommunalen Haushaltssystematik der Bedarf jahrzehntelang falsch eingeschätzt wurde. Sowohl für den kommunalen ÖV als auch für die kommunalen Straßen müssen deutlich mehr Mittel eingeplant werden, die auch bei den Finanzflüssen zwischen den föderalen Ebene berücksichtigt werden

müssen. Auch wenn dieser Komplex nicht Bestandteil der aktuellen Diskussion ist, muss darauf hingewiesen werden, dass Bundes-, Landes- und Kommunale Straßen ein Straßennetz bilden und es damit eine politische Gesamtaufgabe ist, dieses Netz instand zu halten. Hier muss perspektivisch diskutiert werden, inwieweit hier nicht eine Gemeinschaftsaufgabe definiert wird, da es wenig hilfreich ist, einzelne Netzsegmente abhängig von den föderalen Zuständigkeiten zu erhalten bzw. nicht erhalten zu können. Die jetzige Diskussion um die Infrastrukturabgabe ist damit nur ein Baustein einer nötigen Gesamtdiskussion.

Bezieht man sich auf das Bundesnetz (BAB und Bundesstraßen), so stellen die Kommissionsberichte hier einen Zusatzbedarf von 1,3 Mrd. EUR fest. Dieser Betrag setzt sich aus den jährlichen Defiziten für Betrieb und Erhaltung von 0,8 Mrd. EUR und einem über 15 Jahre abzubauenen Erhaltungsdefizit von 7,5 Mrd. EUR zusammen. Diese Summe bezieht sich allerdings nur auf den Betrieb und Erhalt. Nicht berücksichtigt sind große Unwägbarkeiten bei den Ingenieurbauwerken, bei denen es oft auch um (Brücken-)Neubauten gehen wird. Nicht berücksichtigt sind ebenfalls von der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ benannte Fehlbeträge zur Erweiterung von 14 Mrd. EUR und für eine einmalige Verbesserung von 13,5 Mrd. EUR. Diese Reflektion der Kommissionsergebnisse soll hier das Finanztableau verdeutlichen, in das die Infrastrukturabgabe eingeordnet werden muss. Im Fazit: Es gibt allein für das Netz BAB/Bstr. ein Defizit von 1,3 Mrd. EUR nur für den Erhalt/Betrieb, es gibt eine große Unwägbarkeit bei Brückenbauwerken, die noch abgeschätzt werden muss, die aber möglicherweise in einer ähnlichen Größenordnung liegen könnte und es gibt Fehlbeträge in Höhe von 27,5 Mrd. EUR bei der Erweiterung und der einmaligen Verbesserung, die über 15 Jahre hinweg etwa 1,8 Mrd. p.a. ausmachen, so dass man einen Gesamtfehlbedarf zur Erhaltung dieses Bundesvermögens von geschätzt 4 – 4,5 Mrd. EUR p.a. feststellen kann.

Von der Summe abgesehen, müssen auch die Instrumente diskutiert werden, die geeignet sind, den Werterhalt möglichst optimal zu sichern. Dabei kann die These vertreten werden, dass der Erhalt der Infrastruktur ein "Baumanagement"-Thema und weniger ein politisches Thema ist. Mit den Ergebnissen der Kommissionen liegt hier ein Richtwert vor, was zum Werterhalt notwendig ist, dieser Wert könnte durch eine konkrete Netzanalyse (Stichwort: Unwägbarkeiten bei Ingenieurbauwerken) noch präzisiert werden. Eine haushaltspolitische Entscheidung wäre hier: Will man die zum Vermögenserhalt notwendige Summe aufbringen oder weicht man bewusst von diesem Wert nach unten ab und wie berücksichtigt man die bisher wenig thematisierten Punkte Erweiterung und einmalige Netzverbesserung. Die Berechnung des Erhaltungs- bzw. Ertüchtigungsbedarfes, die ingenieurmäßig bzw. betriebswirtschaftlich beantwortet werden kann, muss allerdings deutlich getrennt von der Frage betrachtet werden, welche Mittel für den Neu- und Ausbau benötigt werden. Diese Frage muss politisch beantwortet werden, sowohl aus Sicht der verkehrspolitischen Notwendigkeiten als



auch aus der Perspektive, welche Anteile des Bundeshaushaltes für eine neue Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden, wobei ein Neubau stets eine Erhöhung des Gesamtbudget für den Erhalt mit sich bringt.

Folgt man der These, dass der Erhalt/Betrieb der Bundesinfrastruktur aber eine operative Aufgabe ist, liegt es nahe auch die finanzielle Umsetzung dieser operativen Aufgabe aus der direkten Zuständigkeit des Bundes zu lösen und einer bundeseigenen, nicht gewinnorientierten Betriebsgesellschaft zu übergeben. Aufgabe dieser Betriebsgesellschaft wäre die selbständige Bewirtschaftung und Pflege des Bundesstraßennetzes (ggf. zunächst auch des Teilnetzes BAB) – generell wäre hier eine Weiterentwicklung des Auftrages der VIFG denkbar. Dabei muss der Gesellschaft zur Bewirtschaftung ein jährlicher ausreichender Beitrag zur Verfügung stehen, der sich an den mglw. präzisierten Kommissionsergebnissen orientiert. Konsequenterweise wären dies Betriebsmittel dieser Gesellschaft außerhalb des Bundeshaushaltes um ein aufgabenorientiertes Management des Straßennetzes zu ermöglichen. Zwar ist natürlich auch möglich, dass diese Gesellschaft Bundesmittel lediglich bewirtschaftet und eine aufgabenorientierte Arbeit durch eine Überjährigkeit der Mittelverwendung nach Haushaltsgesetz ermöglicht wird. Allerdings scheint eine eigenständige Gesellschaft mit eigenen Betriebsmitteln die bessere Alternative zu sein, da gerade für den Zweck des Erhaltungsmanagements kaum Gründe für eine komplizierte Struktur sprechen, mit der maximal dasselbe Ergebnis erzielt werden kann. Geklärt werden muss bei einer solchen Struktur, wie die jährlichen Betriebsmittel „erwirtschaftet“ werden. Hier sind grundsätzlich vereinbarte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ebenso möglich, wie ein konsequenter Systemumbau auf eine Nutzerfinanzierung, der ja durch die LKW-Maut in Deutschland bereits begonnen wurde und durch die geplante Infrastrukturabgabe fortgesetzt werden soll. Im Fazit würde eine solche Gesellschaft den Erhaltungsaufwand des Netzes berechnen und dann möglichst ganz oder teilweise auf die Nutzer umlegen. Dabei wäre zu beachten, dass ein solches Umlageverfahren nur da funktionieren kann, wo ausreichend Nutzer vorhanden sind. Dies spricht dafür eine solche Idee zunächst nur für das BAB-Netz zu entwickeln. Konsequenterweise muss die Umlage der Kosten verursachergerecht erfolgen, d.h. es sollte ein System entwickelt werden, in dem LKW-Maut und eine mögliche PKW-Maut aufeinander abgestimmt werden. Eine weitere Diskussion eines solchen Modells muss an anderer Stelle erfolgen, bei einer sachgerechten Diskussion der Infrastrukturabgabe für PKWs, die maximal einen kleinen Anteil der Gesamtfinanzierung erbringen kann, müssen aber die Gesamtzusammenhänge mitgedacht werden.

2.) Infrastrukturabgabe konkret

Haushaltsbetrachtung des Berechnungsmodells

Bei der Berechnung der möglichen Einnahmen durch die jetzt geplante Infrastrukturabgabe, sei auf die umfänglichen Berechnungen von Schmid, Ratzenberger und Prof. Dr. Eisenkopf verwiesen, die alle deutlich geringere Einnahmen prognostizieren. Auch nach den Einschätzungen des ACE Auto Club Europa scheinen die Werte gerade für die Jahresvignetten unplausibel hoch. Ein Indiz ist beispielsweise, dass die österreichische ASFINAG bei 4,7 Mio. inländischen PKWs lediglich 3,9 Mio. Jahresvignetten insgesamt absetzt, dafür aber 19 Mio. Kurzzeitvignetten. Da das österreichische Netz nicht so dicht ist und es keine Vignettenpflicht gibt, ist diese Abweichung erklärbar, wobei darauf hinzuweisen ist, dass Strukturvergleiche stets mit vielen Annahmen verbunden sind. Es kann aber vermutet werden, dass ausländische Gäste i.d.R. Kurzzeitvignetten erwerben und Jahresvignetten meist nur für Einpendler aber nicht für Tagesgeschäftsreisende und kurze Privatfahrten interessant sind. Gerade diese Fahrten sind aber in der Berechnung des BMVI für 80% aller Einnahmen verantwortlich. Im Sinne einer vorsichtigen Haushaltskalkulation sollten solche Indizien und die vorliegenden Berechnungen ernst genommen werden. Bemerkenswert aus Sicht des ACE ist zudem, dass für die Werte des BMVI lediglich die Plausibilitätsberechnung von Prof. Dr. Schulz spricht, die aber nach unserem Verständnis lediglich die Plausibilität bestimmter Annahmen bestätigt, aber gerade in dem angesprochenen kritischen Einnahmehereich keine eigene Berechnung durchführt. Im Fazit sprechen damit alle konkreten Berechnungen der Experten gegen die hohen Annahmen des BMVI, es ist davon auszugehen, dass die Infrastrukturabgabe nach Abzug der Einführungs- und Systemkosten keinen signifikanten Beitrag zur Deckung der unter 1.) ausführlich dargestellten Unterfinanzierung leisten kann.

Haushaltsrisiken aus Europaperspektive

Gerade in den Stellungnahmen zur Anhörung im Verkehrsausschuss am 18.3.15 wurde ein Risiko deutlich, auf das hier besonders hingewiesen werden soll. Auch nach Ansicht des ACE verstößt die geplante Abgabe in dieser Form gegen europäisches Recht und auch gegen den europäischen Gedanken. Hier gibt es zum jetzigen Zeitpunkt unterschiedliche Gutachten, die „von gar kein Problem“ bis zu „unausweichlicher Klage vor dem EuGH“ reichen. Letztendlich wird über die Europakonformität der Infrastrukturabgabe vermutlich gerichtlich entschieden werden. Nahezu unstrittig ist aber, dass es zu einem Verfahren vor dem EuGH kommen wird. So haben beispielsweise Nachbarländer hier schon Verfahren angedroht und es wäre unplausibel anzunehmen, dass diese Möglichkeit einer Konformitätsprüfung nicht ausgeschöpft wird. Da – hier auf die unterschiedlichen Expertenmeinungen verwiesen – die Materie offensichtlich nicht trivial ist, ist zu erwarten, dass der EuGH eine Aussetzung der Zahlungspflicht für EU-Bürger veranlasst. Damit würde es zumindest bis zur endgültigen Klärung zu einem Ausfall der ohnehin geringen zusätzlichen Einnahmen kommen. Möglicherweise könnten auch Schadenersatzzahlungen folgen. Hier ist angesichts der eher geringen Einzelbeträge vermutlich kein größerer finanzieller Aufwand aber ein umso größerer

administrativer Aufwand zu erwarten. Im Fazit besteht ein sehr hohes Risiko, dass die erwarteten Einnahmen nicht realisiert werden können, bevor letztendlich die Europakonformität bestätigt wird. Es ist hier dringend angeraten, in Zusammenarbeit mit der Kommission und den Nachbarländern eine Lösung zu finden. Eine sorgfältige Ausgestaltung würde hier deutlich mehr Vorteile bringen als ein Modell, das fast zwangsläufig Haushaltsrisiken und auch politischen Schaden beinhaltet.

Haushaltspolitische Bewertung des Mauterhebungsverfahrens

Gerade das dargestellte europapolitische Szenario macht die Probleme der Mauterhebung und der Mautkontrolle deutlich. Sollte der EuGH die Maut für EU-Bürger aussetzen, würde in Deutschland mit einem hohen und datenschutzrechtlich bedenklichen Kontrollaufwand der Bürger kontrolliert, der i.d.R. ohnehin automatisch die sog. elektronische Vignette bekommt. Kurz und bündig: Gerade im Falle der inländischen Fahrzeuge ist der hohe Kontrollaufwand unnötig. Aber auch bei einer europarechtlich konformen Lösung sollte geprüft werden, inwieweit nicht die Mauterhebung und Kontrolle einfacher und damit günstiger gestaltet werden kann. Da mit der Infrastrukturabgabe neben der Beitragserhebung keine Zusatzaufgaben verbunden sind, erschließt sich nicht, warum das komplizierte Verfahren einer elektronischen Vignette verwendet werden soll. Das Ziel zusätzlicher Einnahmen könnte mit deutlich geringerem Aufwand und unter Einsparung zusätzlicher Stellen beim Kraftfahrtbundesamt auch durch den klassischen Vignettenverkauf erreicht werden. Ein „politisches“ Argument, dass die elektronische Vignette auch perspektivisch anders genutzt werden könnte, bspw. für Citymautsysteme, greift nicht, wenn hier keinerlei konkreten Ideen vorliegen und eine elektronische Vignette lediglich vorbeugend eingeführt werden soll. Derzeit sind aus Sicht des ACE mit einer elektronischen Vignette lediglich Nachteile verbunden: unnötige datenschutzrechtliche Probleme, „Parallellösungen“, weil nicht sicher gestellt werden kann, dass dieses Modell auch bei EU-Bürgern funktioniert und ein hoher Verwaltungsaufwand.

Ohnehin führt das gewählte „Entlastungsmodell“ aufgrund der komplizierten Berechnung zu einem erheblichen Aufwand in den Verwaltungen. Sollte die Infrastrukturabgabe eingeführt werden, sollte von der Prämisse einer „Nicht-Mehrbelastung“ in jedem Einzelfall Abstand genommen werden. Eine nach Schadstoffklassen oder Energieeffizienzklassen pauschal gestaffelte Vignette könnte eine Lösung sein, um den gewünschten Ausgleich weitgehend zu erreichen, auch wenn damit nicht jeder Einzelfall abgedeckt wäre. Der derzeit verfolgte „Ausgleichsweg“, durch ein kompliziertes Verfahren jeden Einzelfall abbilden zu wollen, scheint bei einer Betrachtung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses nicht sachgerecht.

FAZIT: Grundsätzlich spricht aus Sicht des ACE nichts gegen einen Systemwechsel bei der Infrastrukturfinanzierung bei einer Entlastung der Bürger. Der vorliegende Vorschlag führt aber nicht weiter:

- Bei einer realistischen Betrachtung trägt die Infrastrukturabgabe nur minimal zur Finanzierung der Infrastruktur bei.
- Die Infrastrukturabgabe in der vorliegenden Form ist kein Systemwechsel, sondern im Großteil eine Umbenennung der Kfz-Steuer, lediglich für ausländische PKW kann man von einer echten Maut sprechen. Es ist zu befürchten, dass die Infrastrukturabgabe in der jetzigen Form den notwendigen generellen Systemumbau eher behindert als fördert.
- Ein Systemwechsel bedingt auch neue Instrumente, bspw. eine echte und nicht nur „politisch“ festgelegte Zweckbindung, bspw. durch die skizzierte Betreibergesellschaft mit eigenen Betriebsmitteln.
- Eine Entlastung nach Beschluss des Koalitionsvertrages muss erfolgen. Sie sollte aber generell und nicht durch eine Abbildung aller Einzelfälle gestaltet werden. Dies wäre unkomplizierter zu gestalten und auch in Europa besser zu vermitteln.
- Der Aufwand muss sich am Nutzen orientieren, überdimensionierte Erhebungs- und Kontrollstrukturen ohne erkennbaren Mehrwert sind nicht sachgerecht.
- Die nicht geklärte Frage der Europakonformität führt zu erheblichen Haushaltsrisiken.

Die bisherige Diskussion zeigt, dass eine nachhaltige Infrastrukturfinanzierung inzwischen in Deutschland nicht nur in der Fachwelt, sondern auch in der Öffentlichkeit auf Zustimmung stößt. Dies könnte einen Systemumbau ermöglichen, der aber mit ausreichendem Zeitvorlauf unter Einbeziehung aller Beteiligten (föederal und europapolitisch) gestaltet werden muss. Für einen solchen Prozess leistet das vorgelegte Modell aus Sicht des ACE keinen Beitrag.