

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

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

**von
Ralf Ratzenberger**

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

1 Vorbemerkungen

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

2 Zusammenfassung der Ergebnisse der eigenen Schätzung

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

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

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

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

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

3 Analyse der Abweichungen zur BMVI-Prognose

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

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

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

1) Einnahmen von ausländischen Pkw

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

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

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

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

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

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

2) Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer

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

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

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

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

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

3) Berücksichtigung der einmaligen Einführungskosten

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

4 Sensitivitätsrechnungen und Schlussfolgerungen

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

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

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