

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

³ Vgl. dazu z.B.:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Darüber hinaus werden folgende Veröffentlichungen berücksichtigt:

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

3.1.1 Einnahmen bei ausländischen Fahrzeugen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1 Bewertung der im Auftrag des BMVI erstellten Studien

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

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

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

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

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

3.2.2 Bewertung des Vorgehens des BMVI bei seinen Einnahmenabschätzungen

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

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

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

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

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

4 Abschätzung des finanziellen Gesamteffekts der Einführung einer Infrastrukturabgabe

Unter Berücksichtigung

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

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

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

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

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

5 Beurteilung der ökonomischen Rationalität der Einführung einer Infrastrukturabgabe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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