

KURZANALYSE IM AUFTRAG DER
BUNDESTAGSFRAKTION
BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN



Infrastrukturabgabe

Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut



Matthias Runkel,
unter Mitarbeit von Lukas Hadré
9. Mai 2019

Herausgeber

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30

Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59

www.foes.de – foes@foes.de

Über das FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger_innen und Multiplikator_innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem Zweck werden eigene Forschungsvorhaben

durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.

Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Fragestellung	4
2	Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe	5
3	Abschätzung des Aufkommenspotentials	6
3.1	Bestehende Abschätzungen	6
3.2	Vergleich der BMVI-Prognosen	9
3.3	Wirkung der Preisstruktur	11
3.4	Wirkung der Euro 6-Entlastung	13
4	Weiterführende Überlegungen	15
4.1	Finanzierungskreislauf Verkehr	15
4.2	Verlagerungseffekte	15
4.3	Erreichung Sektorziele	16
4.4	EU	16
5	Fazit	17
	Literatur	18

Executive Summary:

Die vorliegende Kurzanalyse ist eine Aktualisierung der FÖS-Studie „Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut“ (FÖS 2016). Die Neufassung umfasst u.a. eine Aktualisierung der den Berechnungen zugrundeliegenden Fahrzeugdaten und berücksichtigt weitere Änderungen an der Infrastrukturabgabe sowie neue Studien und Prognosen seit 2016. Darüber hinaus werden weiterführende Überlegungen angestellt, was die Verlagerung der Einnahmen der Kfz-Steuer zur Infrastrukturabgabe für das System der Verkehrsfinanzierung bedeutet und welche Verkehrsverlagerungseffekte die Abgabe mit sich bringen könnte.

Die ursprüngliche Analyse betrachtet die Auswirkungen der im Dezember 2016 angekündigten Änderungen in der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe. Es ist zu erwarten, dass die mehrfach angepassten Tarife für Kurzzeitvignetten zwar zu höheren Erlösen bei ausländischen Pkw führen. **Die zusätzliche Entlastung von Euro 6 Pkw über die Kfz-Steuer wird die tatsächlichen Nettoeinnahmen aber verringern und ggf. sogar zu einem Defizit im laufenden Betrieb führen.** Das Volumen der Entlastung läge laut BMVI (2019) im Jahr 2018 bei rund 110 Mio. Euro. Dieser Betrag steigt in den Berechnungen von Ratzenberger (2017) bis 2023 auf 230 Mio. Euro pro Jahr an.

Damit verringern sich die zu erwartenden Nettoeinnahmen deutlich. **Ein Defizit von 10 bis 155 Mio. Euro in den ersten Jahren der Einführung ist wahrscheinlich.** In Ratzenbergers Prognose steigt die gesamte Unterdeckung des Systems sogar auf 213 Mio. Euro pro Jahr über den Zeitverlauf an, u.a. aufgrund der Kosten der Steuerentlastung für Euro 6. Aufgrund der vielen Ungenauigkeiten und bislang unberücksichtigten Risiken, ist ein noch höheres Defizit nicht auszuschließen. Aus fiskalischer Sicht hat die Infrastrukturabgabe kein großes Aufkommenspotential und entpuppt sich vermutlich sogar als Minusgeschäft.

Auch ökologisch verpasst das Instrument seine Ziele. Die Euro 6-Entlastung ist ökologisch nicht nachvollziehbar und vermindert das ohnehin geringe bzw. wahrscheinlich sogar negative Aufkommen der Infrastrukturabgabe zunehmend. Mit Blick auf den bereits sehr hohen Anteil von Euro 6 Pkw in den Neuzulassungen (fast 99 % in 2018) ist eine zusätzliche Förderung dieser Fahrzeuge nicht notwendig und ineffizient. Die vermeintlich ökologische Anreizwirkung der Infrastrukturabgabe ist bereits überholt bevor sie eingeführt wird. **Insgesamt wird bei der Infrastrukturabgabe die Chance verpasst, das Instrument auf die Klimaziele 2030 und 2050 hin auszurichten, obwohl eine entsprechende Anpassung des Steuer- und Abgabensystems im Klimaschutzplan 2050 vorgesehen ist.**

Weitere negative Auswirkungen der Abgabe wurden in der Diskussion noch nicht ausreichend berücksichtigt. Dazu zählen u.a. **erwartbare Effekte der Verkehrsverlagerung sowie volkswirtschaftliche Schäden aufgrund der Ineffizienzen im Grenzverkehr.** Auch mit Blick auf die Europäische Union und die Beziehung zu einigen Nachbarstaaten ist von politischen Risiken auszugehen, die mit den geringen/negativen Nettoeinnahmen des Instruments nicht zu rechtfertigen sind.

Veröffentlichung: 9. Mai 2019

1 Ausgangslage und Fragestellung

Mit der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD 2013 gab sich die Regierungskoalition das Ziel, „zur zusätzlichen Finanzierung des Erhalts und des Ausbaus [des] Autobahnnetzes“ eine Pkw-Maut einzuführen. Diese soll einerseits „europarechtskonform“ sein und andererseits „kein[en] Fahrzeughalter in Deutschland stärker belaste[n]“. ¹ Im Spannungsfeld dieser Zielsetzung verabschiedete der Bundestag am 8. Juni 2015 das durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) federführend erstellte „Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“. Seitens der Opposition, sowie von verschiedenen Interessensverbänden wurde einerseits bezweifelt, dass durch die so ausgestaltete Infrastrukturabgabe signifikante Mehreinnahmen zu erzielen seien (siehe z. B. Schmid Mobility Solutions 2015). Auf der anderen Seite wurde die europarechtliche Konformität angezweifelt. Diese Einschätzung teilte auch die Europäische Kommission, die noch im Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitete (Europäische Kommission 2016a).

In Folge der Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Regierung wurde Ende 2016 eine Einigung zur Anpassung der Pkw-Maut erzielt (Europäische Kommission 2016b). Zentrales Element des Kompromisses ist eine stärkere Entlastung von Pkw der Schadstoffklasse Euro 6. Die Kosten dieser angeblich ökologischen Steuerentlastung verringern die tatsächlich erzielten Mehreinnahmen durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe. Der fiskalische Nutzen des Instruments ist somit unsicher und ggf. ist der Beitrag zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sogar negativ.

Um diesen Bedenken entgegenzuwirken, wurde die Staffelung der Kurzzeitvignetten für ausländische Fahrzeuge noch vor Einführung bereits mehrfach geändert. Die Änderungen werden in Kapitel 2 dargestellt.

Die vorliegende Kurzanalyse ist eine Aktualisierung der FÖS-Studie „Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut“ (FÖS 2016) zum fiskalischen Effekt der Steuerentlastung von Euro 6-Pkw und der geänderten Staffelung der Kurzzeitvignetten. Die neue Fassung umfasst u.a. die Aktualisierung der den Berechnungen zugrundeliegenden Fahrzeugdaten und berücksichtigt weitere Änderungen an der Infrastrukturabgabe sowie neue Studien und Prognosen seit 2016.

Darüber hinaus werden weiterführende Überlegungen angestellt. Hierbei wird u.a. darauf eingegangen, welche Verkehrsverlagerungseffekte die Abgabe mit sich bringen könnte und was die Verlagerung der Einnahmen der Kfz-Steuer zur Infrastrukturabgabe für das System der Verkehrsfinanzierung bedeutet.

¹ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2013), S. 8 und S. 29.

2 Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe

Die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe ist im „Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“ vom 8. Juni 2015 festgelegt. Nach dem Einleiten eines Vertragsverletzungsverfahrens seitens der Europäischen Kommission und den darauf folgenden Gesprächen sind von der Bundesregierung Änderungen angekündigt worden. Im Folgenden sind die relevanten Ausgestaltungsmerkmale laut Gesetz vom 8. Juni 2015 und alle seither bekannt gewordenen Änderungen im Rahmen des Kompromisses zwischen der EU-Kommission und der deutschen Regierung dargestellt (in der ersten Version dieser Studie waren alle Änderungen bis zum 16. Dezember 2016 berücksichtigt). Alle folgenden Berechnungen bauen auf den Erkenntnisstand zum jetzigen Zeitpunkt auf (24.4.2019).

Der Preis einer **Jahresvignette** bemisst sich am Hubraum eines Pkw. Die Tarife je 100 cm³ sind nach Antriebsart (Benzin oder Diesel) und Emissionsklasse ausdifferenziert (siehe Tabelle 1). Der Höchstsatz beträgt 130 Euro. Die Berechnung gilt sowohl für inländische sowie ausländische Fahrzeuge. Eine Änderung der Methodik gegenüber dem Gesetz vom 8. Juni 2015 ist bislang nicht bekannt.

Tabelle 1: Berechnung der Infrastrukturabgabe (Jahresvignette)

Euro je angefangene 100 cm³ Hubraum

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

Quelle: (BMVI 2019)

Für in Deutschland zugelassene Pkw ist die Infrastrukturabgabe laut Infrastrukturabgabengesetz immer für ein ganzes Jahr zu entrichten (InfrAG Art. 1 § 7 Abs. 2). Gebietsfremden stehen zusätzlich zur Jahresvignette zwei **Kurzzeitvignetten** (zehn Tage und zwei Monate) zur Verfügung. In der ursprünglichen Fassung des Infrastrukturabgabengesetz (InfrAG) gab es für beide Kurzzeitvignetten drei Tarife (siehe Tabelle 2, linke Spalten), die sich an der Höhe eines theoretisch zu zahlenden Jahresvignettenpreises (JvP) orientieren. Beispielsweise würden die Kosten einer Zehntagesvignette 10 Euro betragen, wenn der fahrzeugspezifische JvP zwischen 40 bis 69 Euro liegen würde.

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

Die Auswirkungen der neuen Preisstruktur auf die Einnahmen werden in Kapitel 3.3 betrachtet. Gegenüber der alten Fassung dieser Studie ist zusätzlich der sechste Tarifbereich ab 130 Euro Jahresvignettenpreis für gebietsfremde Pkw hinzugekommen (25 Euro bzw. 50 Euro für die Kurzzeitvignetten).

Tabelle 2: Alte und neue Berechnung der Kurzzeitvignetten

JvP	10 Tage 2 Monate		JvP	10 Tage 2 Monate	
0-39	5,0	16,0	0-19	2,5	7,0
40-69	10,0	22,0	20-39	4,0	11,0
Ab 70	15,0	30,0	40-69	8,0	18,0
			70-99	14,0	30,0
			100-130	20,0	40,0
			Ab 130	25,0	50,0

Quelle: (BMVI 2019)

Änderungen wurden ebenfalls an der **Rückerstattung der Infrastrukturabgabe** für inländische Fahrzeuge vorgenommen. Parallel zum InfrAG wurde am 8. Juni 2015 ein **Verkehrsteueränderungsgesetz (2.VerkehrStÄndG)** beschlossen, das alle von der Infrastrukturabgabe betroffenen, inländischen Fahrzeuge über die Kfz-Steuer wieder entlastet. Am 6. Juni 2017 wurde dann das Gesetz zur Änderung des Zweiten **Verkehrsteueränderungsgesetzes** beschlossen. Für die meisten Fahrzeuge werden die Kosten der Jahresvignette in gleicher Höhe von der Kfz-Steuer wieder abgezogen, so dass für den/die Einzelne_n in der Summe keine Veränderung der Belastung stattfindet. Lediglich Fahrzeuge der Abgasnorm Euro 6 sollen entsprechend den Tarifen für Euro 4 und 5 entlastet werden, was in der Summe zu einer Entlastung dieser Fahrzeuge führt.

Im Rahmen des Kompromisses mit der EU-Kommission soll die Entlastung von Euro 6-Pkw ausgebaut werden. Die Kosten der Steuerentlastung wurden zunächst auf 100 Mio. Euro geschätzt (BMVI 2017). In der aktualisierten Prognose des BMVI (2019) wird von 110 Mio. Euro im Jahr 2020 ausgegangen. **Aufgrund des deutlichen Zuwachses von Euro 6-Pkw muss von im Zeitverlauf deutlich steigenden Kosten ausgegangen werden (siehe Kapitel 3.4). Ratzenberger (2017) geht beispielsweise davon aus, dass die Kosten dieser Entlastung zwischen 2019 und 2023 von 137 auf 230 Mio. Euro steigen.**

3 Abschätzung des Aufkommenspotentials

3.1 Bestehende Abschätzungen

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

Abbildung 1 stellt drei ausgewählte Abschätzungen gegenüber: Die Einnahmeprognose des BMVI selbst (BMVI 2019), eine Abschätzung der Einnahmen im Auftrag des ADAC (Ratzenberger 2017) sowie eine Kurzstudie der Schmid Mobility Solutions (2015) im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen. Die drei Abschätzungen gehen von jährlichen Bruttoeinnahmen der Infrastrukturabgabe zwischen 3,2 bis 3,9 Mrd. Euro aus. Aufgrund der Rückerstattung über die Kfz-Steuer für inländische Pkw sowie die relativ hohen Systemkosten wird jedoch lediglich mit **jährlichen Nettoeinnahmen von -123 bis 489 Mio. Euro** ausgegangen. Das Nettodefizit von 123 Mio. Euro in Ratzenberger (2017) ist der Durchschnittswert für die Jahre 2019 bis 2023. Über den Zeitverlauf steigt das Defizit, u.a. aufgrund der Kosten der Steuerentlastung für Euro 6, von 71 auf 175 Mio. Euro an.

Zur Bewertung des Aufkommenspotentials ist ein Vergleich mit der Energiesteuer sinnvoll: eine Anhebung des Steuersatzes auf Diesel um einen Cent würde Mehreinnahmen von ca. 400 Mio. Euro generieren. Das Einnahmerisiko und der Verwaltungsaufwand wären jedoch bedeutend geringer.

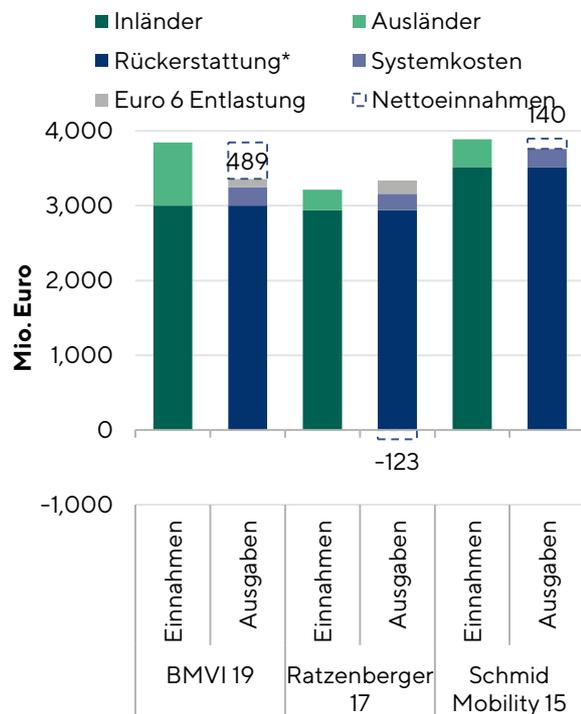
In keiner der Betrachtungen abgebildet sind die einmaligen **Implementierungskosten** des Vignettensystems. Sie werden vom BMVI (2015) auf 371,3 Mio. Euro geschätzt. Ratzenberger (2017) legt in seinen Berechnungen diese Kosten von insgesamt 380 Mio. Euro auf 5 bzw. 10 Jahre um. Bei Umlegung auf 10 Jahre fallen die Kosten entsprechend um 38 Mio. Euro höher aus: -161 Mio. Euro statt der in Abbildung 1 gezeig-

ten -123 Mio. Euro. In BMVI (2017 und 2019) finden „Ingangsetzungskosten“ keine Berücksichtigung mehr, da sie der Argumentation des BMVI folgend von den jeweiligen Betreibern getragen werden. Die jährliche Vergütung der Betreiber ist wiederum Teil der Systemkosten, welche die Implementierungs- bzw. Ingangsetzungskosten somit implizit beinhalten müssten.

Unberücksichtigt bei den Ingangsetzungskosten sind die jahrelangen Verzögerungen bei der Infrastrukturabgabe. Das BMVI rechnete 2017 damit, dass die Infrastrukturabgabe bereits 2019 Netto-Einnahmen von 500 Millionen Euro erzeugen würde. Auch für 2020 sollten durch die Infrastrukturabgabe entsprechende Einnahmen erzielt werden.

Der Bund hat allein zu Vorbereitung der Infrastrukturabgabe im Zeitraum 2014-2018 bereits rund 42 Mio. Euro ausgegeben hat – darunter 32 Mio. Euro für Beratungsleistungen in den Jahren 2016 bis 2018 (gemäß den Einzelplänen 12 der Bundeshaushaltspläne, Kapitel 1201). Im Bundeshaushalt 2019 sind Beratungsleistungen in Höhe von über 20 Mio. Euro veranschlagt. Es ist nicht klar, ob diese Kosten in den Prognosen korrekt abgebildet sind.

Abbildung 1: Gegenüberstellung bestehender Abschätzungen der jährlichen Einnahmen und Ausgaben

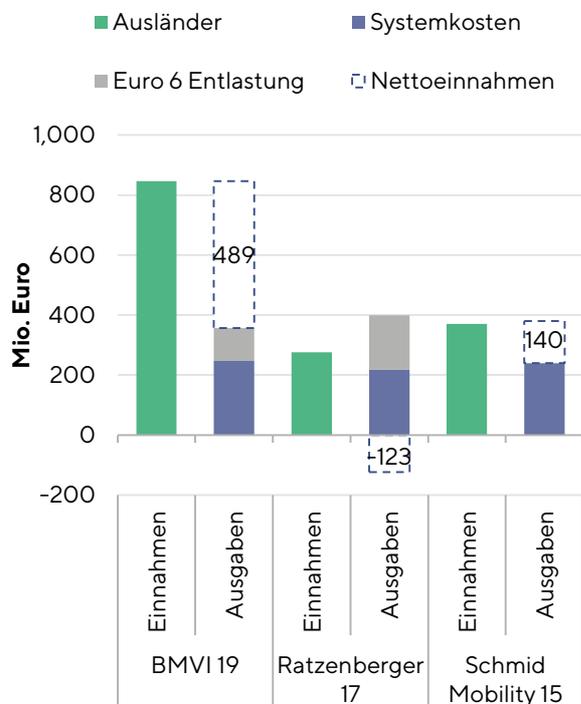


Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage (BMVI 2019; Ratzenberger 2017; Schmid Mobility Solutions 2015)

Abbildung 2 ist eine Wiederholung von Abbildung 1, jedoch ohne die Einnahmen durch inländische Kfz-Halter_Innen und die aufkommensneutrale Eins-zu-Eins-Rückerstattung. Die Unterschiede der für die

Nettoeinnahmen relevanten Posten sind auf diese Weise besser zu erkennen.

Abbildung 2: Gegenüberstellung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen Inländer und Eins-zu-Eins-Rückerstattung



Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage (BMVI 2019; Ratzenberger 2017; Schmid Mobility Solutions 2015)

Auffällige **Unterschiede zwischen den verschiedenen Berechnungen** existieren vor allem in Bezug auf die angenommene Zahl jährlicher Vignettenverkäufe für ausländische Pkw, die für das Ergebnis der Nettoeinnahmen jedoch entscheidend sind. Das BMVI (2019) geht von 31,2 Mio. verkauften Vignetten für ausländische Pkw aus und liegt damit deutlich über den Werten sowohl von Ratzenberger (10,4 Mio.) als auch Schmid Mobility (15 Mio.). Diese Annahme erklärt den Großteil der unterschiedlichen Nettoergebnisse. Dabei stützen sich die hohen Werte des BMVI auf Daten zu Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw aus dem Jahr 2002. Die veraltete Berechnungsgrundlage ist für Prognosen ab dem Jahr 2020 kaum geeignet. Laut Schmid Mobility Solutions (2015) sind die Abschätzungen darüber hinaus fehlerhaft. Auch der Bundesrechnungshof (2015, S. 18) stellt fest, „dass die Einnahmeprognoze des BMVI in großem Umfang von einigen wenigen Annahmen abhängt“, ohne diese „nachvollziehbar begründen“ zu können. Die Prognosen des BMVI zur Anzahl der an Ausländer verkauften Jahres- und 10-Tages-Vignetten sind dabei mit jedem neuen Bericht stets deutlich gestiegen (vgl. Tabelle 4). Kapitel 3.2 nimmt einen Vergleich der drei Berichte des BMVI vor.

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

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Infrastrukturabgabe ein sehr begrenztes Aufkommenspotential aufweist und die Prognosen der Nettoeinnahmen mit sehr hohen Unsicherheiten versehen sind. Die zusätzlich geplante Entlastung deutscher Halter_innen von Euro 6 Pkw würde die bereits geringen Nettoeinnahmen vollständig aufzehren bzw. das existierende Defizit vergrößern.

Beckers u. a. (2017, S. 9) erwarten, „dass die Einführung der Infrastrukturabgabe zu einem „Minusgeschäft“ wird“. Aus ökonomischer Sicht sei die Einführung in der jetzigen Ausgestaltung nicht sinnvoll.

Einschätzung der Autoren

Die Autoren der vorliegenden Studie schließen sich den Einschätzungen an, dass die Infrastrukturabgabe in ihrer jetzigen Ausgestaltung mit einem Defizit starten könnte oder bereits nach wenigen Jahren defizitär wird. Dafür sind folgende Aspekte ausschlaggebend:

Das optimistischste Szenario (BMVI 2019) geht bereits lediglich von Nettoeinnahmen in Höhe von 489 Mio. Euro im Jahr 2020 aus. Diese Einnahmeprognoze basiert auf unzureichend begründeten Annahmen, die jedoch ausschlaggebend für das Resultat sind. **Grundsätzliche Zweifel** sind aufgrund der veralteten Datenbasis angebracht; alle Prognosen sind mit großen Unsicherheiten behaftet.

Die geäußerten Kritikpunkte weisen darauf hin, dass die **Zahl jährlicher Vignettenverkäufe für ausländische Pkw systematisch überschätzt** wird. Insbesondere überzeugt Ratzenbergers (2017) Kritik an den unzureichend hergeleiteten und unkommentierten Annahmen des BMVI bezüglich der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw nach Fahrtzweck. Es wird deutlich herausgearbeitet, wie diese Annahmen in der Folge zu einer signifikanten Überschätzung der Einnahmen führen.

Auch die Annahmen zu den Eigenschaften ausländischer Pkw sind wenig plausibel und verstärken die grundsätzlichen Zweifel (s. Abschnitt 3.3).

Auf der Ausgabenseite ist aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes von einer **Unterschätzung der Systemkosten** auszugehen. Auch die bisherigen Korrekturen in den BMVI-Prognosen sowie offene Fragen bezüglich der Ingangsetzungskosten (s. Abschnitt 3.2) weisen darauf hin.

Die prognostizierten Nettoeinnahmen von 498 Mio. Euro im Jahr 2020 sind also sehr wahrscheinlich deutlich zu hoch angesetzt.

Die Prognose des BMVI ist statisch und betrachtet lediglich das Jahr 2020. **Zwei wesentliche Faktoren, die das Aufkommen mit der Zeit schmälern bleiben unberücksichtigt.** Erstens sinkt der durchschnittliche gezahlte Vignettenpreis aufgrund der fortschreitenden Veränderung der inländischen und ausländischen Pkw-Flotte und somit auch die Einnahmen (s. Abschnitt 3.3). Dem wirkt jedoch das steigende Verkehrsaufkommen ausländischer Pkw entgegen. Zweitens steigen aus dem gleichen Grund die Kosten der Euro 6-Entlastung (s. Abschnitt 3.4). Das Volumen der Entlastung und dessen Entwicklung in den Folgejahren sind methodisch gut prognostizierbar. Die Schätzung Ratzenbergers, dass die Kosten im Zeitraum 2019-2023 um fast 100 Mio. Euro pro Jahr steigen, ist belastbar.

Völlig unberücksichtigt bleiben in allen betrachteten Prognosen mögliche **Verlagerungseffekte und Anpassungsreaktionen** (s. Abschnitt 4.2). Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einführung einer Infrastrukturausgabe in Deutschland einen negativen Effekt auf die Anzahl der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw haben wird. Die Nichtberücksichtigung deutet zusätzlich auf eine Überschätzung der Nettoeinnahmen hin.

Die angeführten Aspekte sind nur zum Teil quantifizierbar, so dass keine konkreten Aussagen zu den tatsächlich zu erwartenden Nettoeinnahmen der Infrastrukturausgabe gemacht werden können. Alle Punkte deuten jedoch auf eine signifikante Überschätzung des ohnehin geringen Aufkommens in der Prognose des BMVI (2019) hin. Auch die großen Unsicherheiten in den Berechnungen erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Defizits. In den Jahren nach Einführung steigen dann die Kosten der Euro 6-Entlastung deutlich an, so dass ein Defizit bereits mit oder innerhalb weniger Jahre zu erwarten ist.

Tabelle 3: Vergleich wesentlicher Eckwerte der Prognosen, in Mio. Euro

	Prognose	2020	2021	2022	2023
Einnahmen Ausländer	BMVI 2019	846			
	Ratzenberger	275	274	275	278
Euro 6-Entlastung	...	-110			
	...	-175	-170	-200	-230
Betriebskosten*	...	-247			
	...	-214	-217	-220	-223
Nettoeinnahmen	...	489			
	...	-114	-112	-144	-175
Einführungskosten**	...				
	...	-38	-38	-38	-38
Nettoeinnahmen gesamt	...				
	...	-152	-150	-182	-213
FÖS-Schätzung***	max-min		-10 bis -155		

Quellen: BMVI 2019, Ratzenberger 2017

* Bei den Betriebskosten des BMVI ist unklar, ob die Kosten für die privaten Betreiber der Systeme „Erhebung“ und „Kontrolle“ der Infrastrukturabgabe in Höhe von insgesamt ca. 2,1 Milliarden Euro auf 10 Jahre umgelegt wurden. Da der Betrieb auch Aufwendungen beim BAG und beim BMVI bedarf und nicht vollkommen auf Private ausgelagert werden kann, ist hier von noch höheren Betriebskosten auszugehen. Die Berechnungen des BMVI für die Betriebskosten dürften im Realbetrieb übertroffen werden.

** bei Umlegung der vom BMVI 2015 ausgewiesenen Kosten in Höhe von 380 Millionen Euro auf 10 Jahre. Infolge der Kosten von 128 Millionen Euro, die das BMVI zwischen 2013 und 2019 für die Vorbereitung der Einführung der Infrastrukturabgabe bereits aufgewendet hat [vgl. Drs. 19/9545] und aufgrund jahrelanger Verzögerungen ist davon auszugehen, dass sich die Einführungskosten oberhalb des Niveaus von 400 Millionen Euro bewegen.

*** die „Einnahmen Ausländer“ der beiden Prognosen werden für die Spanne mit 15 % bzw. 30 % BMVI und 85 % bzw. 70 % Ratzenberger gewichtet. Euro 6-Entlastung gemäß Ratzenberger, Betriebskosten p.a. gemäß BMVI, Einführungskosten 400 Mio. über 10 Jahre.

3.2 Vergleich der BMVI-Prognosen

Seit dem Jahr 2015 hat das BMVI bereits drei Prognosen zu den Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter_innen von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe erstellt. Darin hat das BMVI u.a. auf Änderungen an der Abgabe selbst (z. B. Veränderung der Tarifstruktur) und auf Veränderung der Fahrzeugflotte reagiert. Den Berechnungen zugrundeliegende Annahmen wurden zum Teil aktualisiert.

Auf **Kritik an den Prognosen** wurde nur unzureichend reagiert. Zwar hat das BMVI bereits wiederholt bekundet, die Prognosen seien konservativ gerechnet. Grundlegende Zweifel konnten jedoch nicht ausgeräumt werden. Laut Eisenkopf (2017) tendieren die Berechnungen zu einer deutlichen Überschätzung der Einnahmen. Der Bundesrechnungshof (2015) stellt fest, dass einige wenige, nicht nachvollziehbar begründbare Annahmen die Ergebnisse sensibel beeinflussen.

Zu diesen Annahmen gehört insbesondere die **Anzahl der an Ausländer verkauften Jahres- und 10-Tages-Vignetten**. Die Zahlen sind dabei mit jedem neuen Bericht trotz Kritik an der Herleitung stets deutlich gestiegen (vgl. Tabelle 4). Die Diskrepanz zur Schätzung Ratzenbergers ist erheblich und hat enorme Auswirkungen auf das Gesamtergebnis.

Tabelle 4: Anzahl an Ausländer verkaufter Jahres- und 10d-Vignetten (in Millionen)

	Jahresvignetten	10d-Vignette	Gesamt
BMVI 2015	8,10	15,80	23,90
BMVI 2017	8,74	20,91	29,64
BMVI 2019	8,75	22,47	31,22
Ratzenberger 2017			10,4

Quellen: BMVI 2015, BMVI 2017, BMVI 2019, Ratzenberger 2017

Auch die Annahmen zu den Eigenschaften ausländischer Fahrzeuge (Hubraum, Antriebsart, Schadstoffklasse), die Grundlage für die Berechnung des Vignettenpreises sind, sind in Frage zu stellen. Hier geht das BMVI davon aus, dass die deutsche Pkw-Flotte repräsentativ für ausländische Pkw-Flotten sei, was nicht ohne weiteres angenommen werden kann (siehe Kapitel 3.3).

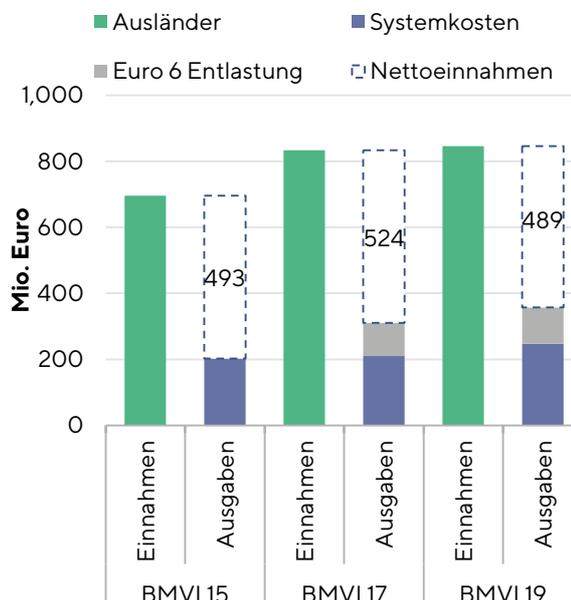
Es ist auffällig, dass die mit jeder Prognose steigenden Systemkosten und die steigenden Kosten der Euro 6-Entlastung durch das BMVI in seinen angepassten Berechnungen durch Vignettenkäufe von Personen aus dem Ausland ausgeglichen werden, obwohl genau diese Annahmen im Zentrum der Kritik an den Prognosen stehen.

Auf der inländischen Seite der Infrastrukturabgabe sind die jährlichen Bruttoeinnahmen in der Berech-

nung 2019 ggü. 2017 u.a. aufgrund der Flottenverjüngung um 141,7 Mio. Euro gesunken (ggü. 2015 um 191,6 Mio. Euro). Somit sind auch die Bruttoeinnahmen insgesamt um 129,8 Mio. Euro geringer als zwei Jahre zuvor. Da die inländischen Einnahmen eins-zu-eins über die Kfz-Steuer erstattet werden (mit Ausnahme der zusätzlichen Euro 6-Entlastung), spielen diese für die Nettoeinnahmen jedoch keine Rolle. In Abbildung 3 werden sie daher vernachlässigt.

Die Prognose der Systemkosten wurde bislang mit jedem Bericht nach oben korrigiert. Im Bericht 2015 waren es noch 202,5 Mio. Euro, 2017 dann 210 und 2019 bereits 247 Mio. Euro – **eine Korrektur um rund 22 %** mit Auswirkungen auf die Nettoeinnahmen.

Abbildung 3: Gegenüberstellung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen Inländer und Eins-zu-Eins-Rückerstattung



Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage (BMVi 2016; BMVI 2017; BMVI 2019)

Die Ingangsetzungskosten des Infrastrukturabgabe- und des Kontrollsystems sind 2017 und 2019 in den Systemkosten berücksichtigt, da sie nach Aussage des BMVI von den Betreibern getragen werden. 2015 wurden sie noch mit rund 380 Mio. Euro ausgewiesen.

Für die Erhebung und Kontrolle der Abgabe ist die Mitnutzung der Kontrollbrücken und des Zahlstellen-netzes der staatlichen Toll Collect GmbH vorgesehen (siehe Drucksache 19/7783), was sich kostensenkend auf Ingangsetzung und Betrieb auswirken sollte. In einer vom BMVI in Auftrag gegebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (KPMG 2019), gehen die Autor_innen auf Grundlage einer „groben Abschätzung“ davon aus, dass die Mitnutzung ein Synergiepotential von rund 50 % hat (ebd., S. 17). Die Mitnutzung der Daten- und Stromleitungen der Kontrollbrücken durch die beauftragten Privatunternehmen CTS Eventim AG & Co. KGaA und Kapsch AG ist vertrag-

lich zunächst jedoch nicht möglich und könnte in Zukunft durch „Eigenrealisierung“ (ebd., S. 15) ermöglicht werden. Dies würde bedeuten, dass die staatliche Toll Collect den Betrieb der Pkw-Maut vollständig übernimmt. Aufgrund der noch fehlenden Nutzungsrechte besteht KPMG zufolge ein latentes Risiko weiterer Verzögerungen mit entsprechenden Einnahmeausfällen.

Inwiefern dieser Sachverhalt in der Prognose des BMVI (2019) bereits berücksichtigt ist, oder sich darauf auswirken könnte, ist unklar. Klar ist jedoch, dass die erhofften Synergien bis zur geplanten Einführung im Jahr 2020 nicht gehoben werden können. Die Verstaatlichung des Mautbetriebs ist derzeit noch ein rein theoretisches Zukunftsszenario. Die vorgesehene Mindest-Vertragslaufzeit der beiden privaten Betreiber beträgt zwölf bis 15 Jahre ab Beginn der Mauterhebung.

3.3 Wirkung der Preisstruktur

Von den Neugestaltungen der Preisstruktur (siehe Kapitel 2) sind die beiden Kurzzeitvignetten und somit lediglich ausländische Pkw betroffen. Die folgende Abschätzung der Auswirkungen auf die Einnahmen wird wie in BMVI (2019) jedoch von den Eigenschaften der deutschen Pkw-Flotte abgeleitet. Dazu werden die zu erwartenden durchschnittlichen Vignettenpreise der neuen und alten Preisstruktur ermittelt und mit den angenommenen Verkaufszahlen der vorhandenen Studien multipliziert.

Entlang der Daten des Kraftfahrtbundesamts zum deutschen Pkw-Bestand 2018 (KBA 2018a; KBA 2018b) wurden zunächst die voraussichtlich zu zahlenden Jahresvignettenpreise anhand der Emissionsklasse, des Hubraums und der Antriebsart ermittelt (siehe Abbildung 4). Die sechs Tarifbereiche der Kurzzeitvignetten, die sich aus dem Jahresvignettenpreis ableiten, sind durch den weiß-grauen Hintergrund dargestellt.

In Abbildung 4 ist die Pkw-Flotte auf die JvP von 0 bis >190 dargestellt, obwohl der JvP maximal 130 Euro beträgt. **Diese Darstellung verdeutlicht, dass ein nicht unerheblicher Teil der Flotte (fast 13%) von der Begrenzung profitiert. Ausgerechnet ältere Diesel-Pkw mit der Abgasnorm Euro 3 oder schlechter werden somit verschont.**

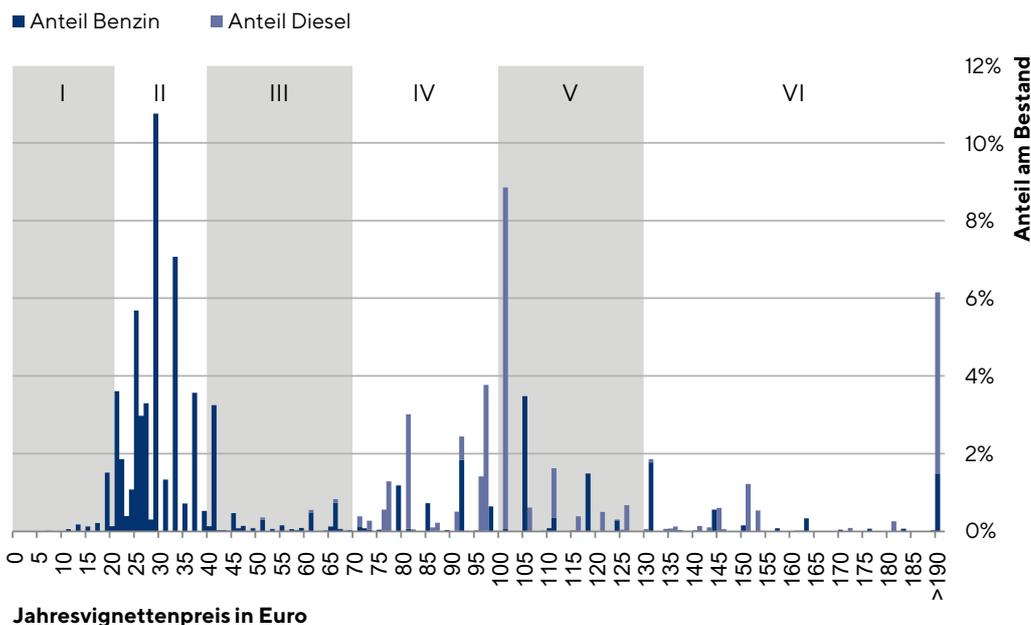
Ausgehend davon, dass die deutsche Pkw-Flotte für ausländische Flotten repräsentativ ist, lässt sich schlussfolgern, dass rund 2% des Bestands in den

JvP-Bereich 0 bis 20 Euro fallen. Der günstige Tarifbereich hat aktuell also noch kaum Auswirkungen auf die Einnahmen. Die Tarife im Bereich 20–40 betreffen rund 43% der Fahrzeuge. Das führt in der Tendenz zu erhebliche Mindereinnahmen. Dem gegenüber stehen allerdings potentielle Mehreinnahmen durch die Neustaffelung in den Bereichen 70–100 (17% der Pkw), 100–130 (18%) und >130 (13%). Ein erheblicher Anteil ausländischer Pkw ist somit von den Tarifstreckungen der Anpassungen der Infrastrukturabgabe betroffen.

Gegenüber der ersten Version der Studie (FÖS 2016) haben sich die Anteile in den verschiedenen Tarifgruppen aufgrund der stetigen Flottenverjüngung bereits deutlich verschoben. Der Anteil innerhalb der ersten drei Tarife lag 2016 noch bei 48,2%. Für 2018 errechnet sich ein Wert von 52,1%. **Somit sinkt auch der durchschnittliche gezahlte Vignettenpreis.**

Bei der hier angenommenen Fahrzeugverteilung läge der von Ausländer_innen durchschnittlich zu zahlende Preis einer Zehntagesvignette (Zweimonatsvignette) bei 11,51 Euro (18,42 Euro). Trotz der hinzugekommenen sechsten Tarifstufe liegen die Durchschnittspreise damit unter unseren Berechnungen von 2016. Die fortschreitende Flottenverjüngung (weniger Hubraum, bessere Schadstoffklassen) führt zu einem schnellen Rückgang des durchschnittlich zu zahlenden Vignettenpreises. Das zeigte sich auch bereits in der Vorgängerstudie aus dem Jahr 2016 deutlich. Dort wurde die Entwicklung der durchschnittlichen Preise zwischen den Beständen 2014 und 2016 verglichen.

Abbildung 4: Deutscher Pkw-Bestand 2016 nach Jahresvignettenpreis



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage der Daten des Kraftfahrtbundesamts (KBA 2018a; KBA 2018b)

Darüber hinaus ist die Annahme in Frage zu stellen, dass die deutsche Flottenverteilung repräsentativ für andere Länder sei. Niederländische Fahrzeuge beispielsweise sind für 29,2% der durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärke (DTV) des ausländischen Personenverkehrs auf deutschen Autobahnen verantwortlich und damit die möglicherweise wichtigste ausländische Einnahmequelle der Infrastrukturabgabe (siehe Tabelle 5). Die für die Berechnung der Vignettenpreise entscheidenden Fahrzeugeigenschaften (Antriebsart, Hubraum, Emissionsklasse) unterscheiden sich teils jedoch deutlich von den deutschen Werten: Niederländische Pkw sind seltener dieselbetrieben (17% des Bestands) als deutsche Pkw (29%) und haben tendenziell weniger Hubraum. Der Durch-

schnitt der Neuzulassungen im Jahr 2015 lag mit 1.455 cm³ deutlich unter dem Wert der deutschen Neuzulassungen (1.721 cm³). Die Durchsetzung der Abgasnorm Euro 6 scheint hingegen etwas langsamer abzulaufen. Der durchschnittliche Vignettenpreis für niederländische Pkw ist daher vermutlich eher geringer als der deutsche. Für weitere Länder ergibt sich jedoch ein sehr uneinheitliches Bild, so dass die Annahme, dass die deutsche Fahrzeugflotte insgesamt repräsentativ für alle ausländischen Fahrzeugflotten sei, kritisch bewertet werden muss. Klar ist, dass die berechneten Einnahmen durch Vignettenverkäufe an ausländische Personen mit erheblichen Unsicherheiten versehen sind.

Tabelle 5: Anteile DTV und Vergleich europäischer Pkw-Flotten

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

Quellen: Zahlen zu DTV (Randelhoff 2014); Dieselanteil am Bestand (Eurostat 2016); Neuzulassungszahlen (Mock 2015); * eigene Berechnung auf Grundlange (EEA 2017)

3.4 Wirkung der Euro 6-Entlastung

Die im Dezember 2016 angekündigte zusätzliche Entlastung von Euro 6 Pkw in der Kfz-Steuer, Teil des Kompromisses mit der Europäischen Kommission, wird die tatsächlichen Nettoeinnahmen verringern und ggf. sogar zu einem Defizit im laufenden Betrieb führen.

Die Entlastung beträgt 65 Cent je 100 cm³ Hubraum für Benzin- und Diesel-Pkw der Schadstoffklasse Euro 6. Von der eigentlich zu zahlenden Abgabe in Höhe von 1,80 und 4,80 Euro je 100 cm³ werden 2,45 bzw. 5,45 Euro über die Kfz-Steuer erstattet. Ausländische Fahrzeuge profitieren daher nicht. Entsprechend der Änderung des 2. Verkehrssteueränderungsgesetzes sinkt der Steuerentlastungsbetrag im dritten Jahr nach Einführung um 13 Cent.

Das Volumen der Entlastung würde laut BMVI (2019) im Jahr 2020 bei rund 110 Mio. Euro liegen. Für den aktuellen Bestand decken sich die Ergebnisse der Prognosen (BMVI 2019; Ratzenberger 2017) mit unseren eigenen Berechnungen. Ratzenberger betrachtet jedoch zusätzlich die zukünftige Entwicklung. Die Kosten der Entlastung steigen in der Berechnung bis zum Jahr 2023 auf 230 Mio. Euro an – trotz der Reduzierung des Entlastungssatzes ab dem Jahr 2021. Dieser Einschätzung schließen sich die Autoren aufgrund der zu erwartenden Flottenentwicklung mit steigendem Euro 6-Anteil an.

Die Entlastung frisst das ohnehin geringe (oder negative) Aufkommen der Infrastrukturabgabe zunehmend auf und ist aus fiskalischer Sicht problematisch.

Aus ökologischer Sicht ist die Entlastung nicht nachvollziehbar. Zunächst ist anzumerken, dass eine Förderung der Abgasnorm Euro 6 bereits seit einigen Jahren überholt und nicht notwendig ist. 98,7% der Neuzulassungen im Jahr 2018 entsprechen bereits dem Standard (siehe Abbildung 5). Eine Subventionierung der mittlerweile dominanten Technologie ist daher nur noch schwer begründbar und sollte von Beginn an neugestaltet werden.

Umwelt- und klimapolitisch sinnvoller könnte unter Umständen die Förderung der Elektromobilität sein. Aktuell liegen die Zulassungszahlen mit 36.062 Fahrzeugen im Jahr 2018 (KBA 2019) immer noch deutlich

unterhalb des erhofften Markthochlaufs, der für einen Bestand von einer Million E-Autos bis 2020 nötig gewesen wäre. Zwar sind Elektrofahrzeuge von der Infrastrukturabgabe befreit, sie erhalten dementsprechend aber auch keine Rückerstattung über die Kfz-Steuer. Daher profitieren de facto lediglich ausländische Elektrofahrzeuge. Die förderpolitische Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe sollte noch einmal kritisch hinterfragt und an die Entwicklungen der letzten Jahre sowie die klimapolitischen Zielsetzungen Deutschlands für die Jahre 2020 bis 2030 angepasst werden.

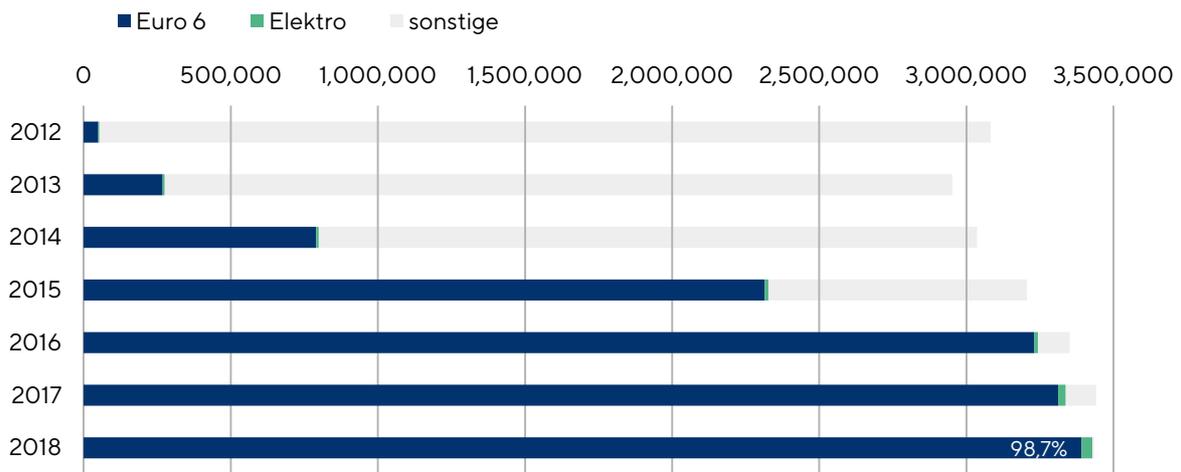
Mit den hohen Zulassungszahlen steigt auch der Bestand an Euro 6-Pkw (siehe Abbildung 6). Am 1.1.2014 waren lediglich 305.000 Fahrzeuge der neusten Abgasnorm zugelassen. Am 1.1.2019, fünf Jahre später, waren es deutlich über 12 Millionen. Mit dieser Anzahl steigt, je nach Ausgestaltung, auch die Höhe der Rückerstattungen an deutsche Halter_innen von Euro 6-Fahrzeugen. Die Netto-Einnahmen der Infrastrukturabgabe sinken entsprechend.

Denn die Höhe der Ausfälle wächst mit dem zunehmenden Bestand an Euro 6-Pkw. Es muss also davon ausgegangen werden, dass die Netto-Einnahmen der Infrastrukturabgabe (inkl. der Auswirkungen auf die Kfz-Steuer) in wenigen Jahren negativ ausfallen könnten oder es gar von Beginn an tun, sollte die Euro 6-Förderung in dieser Ausgestaltung über einen längeren Zeitraum fortgeführt werden. Wann die Förderung der Emissionsklasse komplett eingestellt werden soll, ist bislang nicht bekannt.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine solche Förderung größere Fahrzeuge (in Bezug auf den Hubraum) stärker subventioniert als kleinere. Das widerspricht der Preisgestaltung der Abgabe, die zum Ziel hat, größere (Hubraum) und umweltschädlichere Fahrzeuge (Emissionsklasse und Antriebsart) stärker zu belasten.

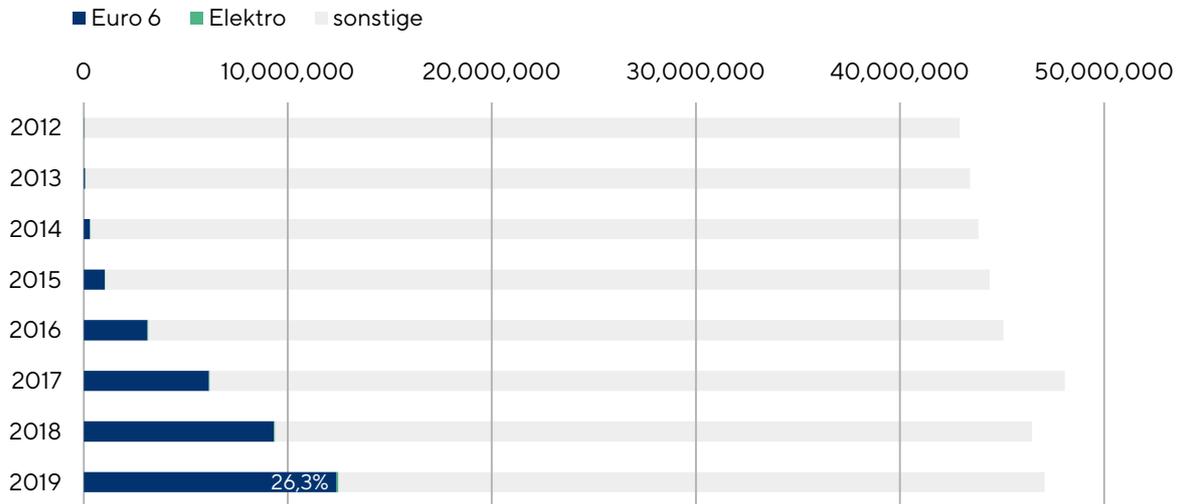
Die Euro 6-Entlastung ist eine wenig schlüssige Maßnahme. Konkrete Zielsetzung und Nutzen sind nicht definiert. Tatsächlich ist die Entlastung fiskalisch und ökologisch nicht nachvollziehbar und vermutlich sogar nachteilig.

Abbildung 5: Jährliche Pkw-Zulassungen



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

Abbildung 6: Pkw-Bestand



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

4 Weiterführende Überlegungen

Im Folgenden werden einige weiterführende Überlegungen angerissen, die in der Diskussion um die Einführung der Infrastrukturabgabe stärker berücksichtigt werden sollten. Der Zweifel am fiskalischen Nutzen der Abgabe und die Kritik an der vermeintlich ökologischen Ausgestaltung wurden in den vorangegangenen Kapiteln sowie in vielen der zitierten Quellen deutlich aufgezeigt. Weniger Beachtung findet die Rolle der Infrastrukturabgabe im Gesamtsystem der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Mögliche Verkehrsverlagerungen als Reaktion auf die Abgabe sowie EU-politische Erwägungen bleiben in der bisherigen Diskussion und Bewertung der Infrastrukturabgabe nahezu unberücksichtigt.

4.1 Finanzierungskreislauf Verkehr

Die Infrastrukturabgabe soll laut BMVI einen Beitrag zum Systemwechsel von der Steuer- hin zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur leisten. Während ein solcher Systemwechsel grundsätzlich zu begrüßen ist und mit der Einführung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut im Jahr 2005 ein sinnvoller Schritt in diese Richtung vollzogen wurde, ist der Beitrag der Abgabe offensichtlich nur oberflächlich relevant. Tatsächlich findet lediglich eine Verlagerung von Kfz-Steuererträgen, die dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung stehen, zu Erlösen der Abgabe statt, die in den Haushalt des Verkehrsministeriums fließen.

Die Erlöse der inländischen Vignettenverkäufe, die eins-zu-eins über die Kfz-Steuer erstattet werden, sind also lediglich eine Umschichtung von Mitteln aus dem Haushalt des Bundesfinanzministeriums in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums.

Die Erlöse der ausländischen Vignettenverkäufe kommen ebenfalls dem Etat des BMVI zugute.

Die Kosten der Euro 6-Entlastung, die zunächst einmal zulasten der Kfz-Steuer gehen, werden wiederum vollständig aus dem Geschäftsbereich des BMVI kompensiert. Die Kompensation wird im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung des Ministeriums neu berechnet (Bundesrat 2017).

Auch der Erfüllungsaufwand, der bei der Zollverwaltung anfällt, wird aus Einnahmen der Infrastrukturabgabe finanziert. Die Kosten im Einzelplan 08 betragen rund 0,2 Mio. Euro im Jahr 2020, 26,1 Mio. Euro im Jahr 2021 und 5,5 Mio. Euro im Jahr 2022 (Bundesrat 2017).

Es sollte also genauer herausgestellt werden, welche haushaltspolitischen Auswirkungen die Umschichtungen für die Finanzierung des Verkehrs mit sich bringen. Das BMVI erhofft sich von der Abgabe mehr Geld für Erhalt, Neu- und Ausbau der Verkehrswege

(BMVI 2019). Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) aber z. B. ist Angelegenheit der Länder und wird durch Regionalisierungsmittel aus dem Bundeshaushalt unterstützt. Sollten mögliche Einnahmen (siehe oben – es ist durchaus zu erwarten, dass diese sehr gering sein werden oder negativ ausfallen) der Pkw-Maut ausschließlich für den Bau von Straßen verwendet werden, verstärken sich die Zweifel an der ökologischen Lenkungswirkung der Infrastrukturabgabe.

Generell wäre ein Finanzierungskreislauf nach dem Motto „Straße finanziert Straße“ nicht sinnvoll. Der Straßenverkehr deckt seine externen Kosten und Infrastrukturkosten bei weitem nicht (siehe z. B. Europäische Kommission 2018). Eine Zweckbindung der Maut-Einnahmen könnte dem Ziel der Verkehrsverlagerung weg vom motorisierten Individualverkehr im Wege stehen.

4.2 Verlagerungseffekte

Es kann davon ausgegangen werden, dass mit Einführung der Pkw-Maut verschieden geartete Verlagerungseffekte auftreten werden. Diesen Umstand berücksichtigt das BMVI in seinen Prognosen nicht, obwohl das Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung e.V. (IVT) im Auftrag des Ministeriums bereits 2008 eine Studie erstellt hat, die sich mit diesem Thema auseinandersetzt. Die Studie wurde vom BMVI jedoch bislang nicht veröffentlicht – trotz öffentlicher Kritik (Beckers u. a. 2017) und einer Kleinen Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Grüne (Bundestag 2010).

Beckers (2017) prognostiziert, dass ein Teil der ausländischen Pkw durch Einführung einer Infrastrukturabgabe abgehalten würden, das deutsche Autobahnnetz zu nutzen. Das führt zu (unberücksichtigten) Mindereinnahmen.

In Grenzregionen führt das System zu verkehrlichen Ineffizienzen, was die Einnahmen weiter mindert und die dortige Wirtschaft hemmt (Beckers 2017). Auch die volkswirtschaftlichen Schäden in Nachbarstaaten sowie eventuelle „Vergeltungsmaßnahmen“ bleiben in den bisherigen Analysen und Berechnungen zum Nutzen-Kosten-Verhältnis der Infrastrukturabgabe völlig unberücksichtigt (WirtschaftsWoche 2014).

Mögliche Verlagerungen des ausländischen Verkehrs auf andere Verkehrsmittel sind denkbar. Die Nutzung der Schienen oder des Flugzeugs werden relativ zur Straße finanziell attraktiver. Auch hier ergeben sich Einbußen für das Mautaufkommen und bei vermehrter Nutzung des Flugzeugs auch klimapolitische Fraktionen.

Diese und möglicherweise noch weitere Verlagerungseffekte bedürfen weiterführender Analyse hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das Aufkommen ausländischer Pkw. Umso unverständlicher ist daher, dass die Ergebnisse der IVT Studie durch das BMVI zurückgehalten werden.

4.3 Erreichung Sektorziele

Ebenso wären die ökologischen Folgen der Verkehrsverlagerung zu überprüfen. Trotz des enormen Potentials als Lenkungsinstrument spielt die Lenkungswirkung in der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe keine Rolle. In Anbetracht der bestehenden Klima- und Sektorziele bis 2030 und 2050, die der Verkehrssektor unter den jetzigen Bedingungen kaum erreichen wird, ist es nicht nachvollziehbar, dass diese Chance vertan wird. Der Klimaschutzplan 2050 adressiert das Thema deutlich: „Es wird daher auch zu prüfen sein, wie das Steuer- und Abgabesystem zur Erreichung der Klimaschutzziele bis 2050 schrittweise weiterentwickelt werden kann.“

4.4 EU

Die europäische Kommission kritisierte bereits in der Vergangenheit die uneinheitlichen nationalen Mautsysteme in einigen Ländern, die für Nutzer_innen bei Grenzüberschreitungen oftmals zusätzliche bürokratische und monetäre Hürden darstellen (Europäische Kommission 2017). Mittel- und langfristig sollten bestehende Systeme in ein einheitliches, grenzübergreifendes und streckenbasiertes Mautsystem überführt werden. Die Europäische Kommission hatte vorgeschlagen, alle Mautsysteme für Lkw und Pkw ab 2023 bzw. 2026 auf ein streckenbezogenes System umzustellen. Im Oktober 2018 hat das EU-Parlament einem leicht veränderten Vorschlag zugestimmt, in dem von Vans und Minibussen bis 2027 (statt Pkw bis 2026) die Rede ist. Die Fahrzeugkategorisierung der Bundesregierung und der EU unterscheiden sich, so dass nicht klar ist, wie sich eine solche Regel auf die deutsche Maut auswirken würde. Das Parlament muss zunächst noch einen Kompromiss mit den Mitgliedsstaaten finden (NZZ 2018).

Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, warum die Bundesregierung gegen Widerstände von diversen Seiten ein nationales und zeitbasiertes Vignettensystem aufbauen will. Das Vorgehen widerspricht auch der eigenen Verlautbarung „[...] ein gemeinsames, interoperables europäisches Mautsystem ohne nationale Barrieren“ (Bundesregierung 2017) etablieren zu wollen.

Seitens einiger Nachbarstaaten ist mit Klagen oder ebenfalls national ausgestalteter Mautsysteme als Vergeltungsmaßnahme zu rechnen (siehe z. B. Wirt-

schaftsWoche 2014, derStandard 2019). Die volkswirtschaftlichen Schäden, die daraus entstehen könnten, werden von den Prognosen des BMVI nicht berücksichtigt.

Die Einführung der Infrastrukturabgabe ist europapolitisch ein schlechtes Signal. Das Mautsystem wirkt diskriminierend und läuft den Harmonisierungsbestrebungen der EU entgegen. Als zentrales europäisches Transitland sollte Deutschland eine Vorreiterrolle einnehmen und die Ziele der EU stärker unterstützen.

5 Fazit

Basierend auf den bestehenden Prognosen zum Aufkommenspotential der Infrastrukturabgabe und unter Berücksichtigung der vielen Kritikpunkte an den Berechnungen des BMVI muss davon ausgegangen, dass das System bereits bei Einführung mit einem laufenden Defizit starten könnte. Zwar wurde die für ausländische Pkw relevante Tarifstruktur der Kurzzeitvignetten bereits vor Einführung mehrfach angepasst, was zu höheren Erlösen führt. Jedoch verringert die Entlastung von Euro 6 Pkw die Nettoeinnahmen zunehmend. Während das BMVI weiterhin von einem positiven Finanzierungsbeitrag der Abgabe ausgeht, ist ein jährliches Defizit von über 150 Mio. Euro im Jahr 2023 wahrscheinlicher. Andere Prognosen sehen einen Anstieg des Defizits von mindestens 71 auf über 200 Mio. Euro zwischen 2019 und 2023 an. Zum Vergleich: eine Anhebung des Steuersatzes auf Diesel um nur einen Cent würde Mehreinnahmen von ca. 400 Mio. Euro generieren.

Mit Blick auf den bereits sehr hohen Anteil von Euro 6 Pkw in den Neuzulassungen (fast 99 % in 2018) ist eine Förderung dieser Fahrzeuge nicht notwendig und ineffizient. Die vermeintlich ökologische Anreizwirkung der Infrastrukturabgabe ist insgesamt sehr kri-

tisch zu bewerten. Der Klimaschutzplan 2050 sieht eine Anpassung des Steuer- und Abgabensystems mit Blick auf die Klimaziele 2030 und 2050 vor. Die Infrastrukturabgabe wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Intelligente Road-Pricing-Systeme haben das Potential mobilitäts-, klima- und umweltpolitische Ziele effizient zu erreichen und können einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen und langfristigen Finanzierung von Mobilität leisten (siehe z.B. FÖS 2016). Die hier betrachtete Infrastrukturabgabe erfüllt diesen Anspruch nicht.

Die Ausgestaltung der Abgabe ist fiskalisch und ökologisch kaum nachvollziehbar und steht daher auch seit Beginn in der Kritik. Sinnvolle Korrekturen wurden nicht vorgenommen. Weitere, eventuell negative Auswirkungen der Abgabe wurden in der Diskussion dabei noch nicht ausreichend berücksichtigt. Dazu zählen u.a. erwartbare Effekte der Verkehrsverlagerung sowie volkswirtschaftliche Schäden aufgrund der Ineffizienzen im Grenzverkehr. Auch mit Blick auf die Europäische Union und die Beziehung zu einigen Nachbarstaaten ist von politischen Risiken auszugehen, die mit den geringen/negativen Nettoeinnahmen des Instruments nicht zu rechtfertigen sind.

LITERATUR

- Beckers, T., Winter, M., Ryndin, A. (2017): 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. Abrufbar unter: https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2017/2017_03_20-stellungnahme_beckers_et_al-expertenanhoerung_bundestag_hh-ausschuss-infrastrukturabgabe-v30.pdf. Letzter Zugriff am: 17.4.2019.
- BMVI (2015): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/prognose-einnahmen.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 29.04.2019.
- BMVI (2016): Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/LA/bericht-untersuchungskommission-volkswagen.html>. Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- BMVI (2017): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/prognose-einnahmen-verkauf-vignetten.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 12.6.2017.
- BMVI (2019): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/prognose-einnahmen-verkauf-vignetten.pdf?__blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 12.6.2017.
- Bundesrat (2017): Drucksache 57/17 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes. Abrufbar unter: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0001-0100/57-17.pdf?__blob=publicationFile&v=9. Letzter Zugriff am: 23.4.2019.
- Bundesrechnungshof (2015): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags nach § 88 Abs. 2 BHO über die Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen. Abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2015/2015-bericht-infrastrukturabgabe-fuer-die-benutzung-von-bundesfernstrassen>. Letzter Zugriff am: 18.5.2017.
- Bundesregierung (2017): Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes. Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811237.pdf>. Letzter Zugriff am: 23.4.2017.
- Bundestag (2010): Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Bettina Herlitzius, Daniela Wagner, Cornelia Behm, Hans-Josef Fell, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner, Markus Tressel, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/007/1700705.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.4.2019.
- derStandard (2019): Hofer droht Deutschland mit Revanche im Pkw-Maut-Streit. Abrufbar unter: <https://www.derstandard.de/story/2000097597775/eugh-anwalt-lehnt-oesterreich-klage-gegen-deutsche-pkw-maut-ab>. Letzter Zugriff: 29.04.2019.
- EEA (2017): Monitoring of CO2 emissions from passenger cars – Regulation 443/2009. Abrufbar unter: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-12>. Letzter Zugriff am: 11.10.2017.
- Eisenkopf, A. (2017): Mautprognosen, alternative Fakten und Wissenschaft – Kritische Anmerkungen zur Diskussion um die aktuellen Einnahmenprognosen zur Infrastrukturabgabe für ausländische Pkw. Abrufbar unter: <http://media1.autoflotte.de/fm/5572/Eisenkopf-Diskussionspapier-Mautprognosen-030317.pdf>. Letzter Zugriff am: 15.4.2019.
- Europäische Kommission (2016a): EU-Kommission verklagt Deutschland wegen Maut. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-verklagt-deutschland-wegen-maut_en. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.

- Europäische Kommission (2016b): EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut. Abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Europäische Kommission (2017): Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the interoperability of electronic road toll systems and facilitating cross-border exchange of information on the failure to pay road fees in the Union (recast). Abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0280>. Letzter Zugriff am: 23.4.2019.
- Europäische Kommission (2018): Multimodal Sustainable Transport: which role for the internalisation of external costs? Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-year-multimodality-external-costs-note.pdf>. Letzter Zugriff am: 26.4.2019.
- Eurostat (2016): Datenbank des Statistischen Amtes der Europäischen Union. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- FÖS (2016): Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2016-12-FOES-Auswirkungen-Infrastrukturabgabe.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.5.2017.
- KBA (2018a): Bestand an Pkw am 1. Januar 2018 nach ausgewählten Kraftstoffarten. Abrufbar unter: https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2018_b_umwelt_dusl.html. Letzter Zugriff am: 17.4.2019.
- KBA (2018b): Fahrzeugzulassungen (FZ). Bestand an Personenkraftwagen und Krafträdern nach Motorisierung. 1. Januar 2018. Abrufbar unter: https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2018/fz21_2018_pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=3. Letzter Zugriff am: 17.4.2019.
- KBA (2019): Fahrzeugzulassungen im Dezember 2018 - Jahresbilanz. Abrufbar unter: [pm_01_2019_fahrzeugzulassungen_12_2018_pdf](http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2018/fz21_2018_pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=3). Letzter Zugriff: 26.04.2019.
- KPMG (2019): Lkw-Maut 2018+Theoretische Neuberechnung vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Abrufbar unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/theoretische-Neuberechnung-vWU.pdf?_blob=publicationFile. Letzter Zugriff am: 23.4.2019.
- Mock, P. (2015): European vehicle market statistics – Pocketbook 2015/16. Berlin.
- NZZ (2018): Gegenwind für deutsche Maut-Pläne: Das EU-Parlament stimmt für eine streckenbezogene Maut. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/panorama/gegenwind-fuer-deutsche-maut-plaene-das-eu-parlament-stimmt-fuer-eine-streckenbezogene-maut-ld.1431295>. Letzter Zugriff: 29.04.2018.
- Randelhoff, M. (2014): [Infrastrukturabgabe] Einnahmeprognose für das Gesamtdeutsche Straßennetz. Abrufbar unter: <http://www.zukunft-mobilitaet.net/71442/analyse/infrastrukturabgabe-einnahmen-berechnung-kalkulation-pkw-maut/>. Letzter Zugriff am: 7.12.2016.
- Ratzenberger, R. (2014): Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw. Abrufbar unter: https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_pkw_maut_gebuehreneinnahmen_studie_2014_218024.pdf. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Ratzenberger, R. (2017): Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017. Abrufbar unter: https://www.adac.de/_mmm/pdf/170209_Pkw_Maut_Gutachten_Ratzenberger_288267.pdf. Letzter Zugriff am: 15.4.2019.
- Schmid Mobility Solutions (2015): Infrastrukturabgabe. Abrufbar unter: http://www.schmid-mobility.de/wp-content/uploads/2015/05/150317_Kurzstudie-Pkw-Maut-B90-Gr%C3%BCne.pdf. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- WirtschaftsWoche (2014): Für Verkehrsminister Alexander Dobrindt wird es eng. Abrufbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/pkw-maut-fuer-verkehrsminister-alexander-dobrindt-wird-es-eng/10239654.html>. Letzter Zugriff am: 18.4.2019.