



Anmerkungen

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes (BT 18/11237 bzw. BR 70/17)

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (BT 18/11235 bzw. BR 57/17)

Mit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Pkw soll der Systemwechsel bei der Finanzierung der Bundesverkehrswege von der Steuer- hin zur Nutzerfinanzierung weiter vorangetrieben werden. Der ADAC hat dieses Vorhaben in den vergangenen Jahren kritisch begleitet, und sieht in den vorgelegten Gesetzentwürfen zur Einführung einer Pkw-Maut weiterhin eine Entscheidung, die mit Blick auf Einnahmeprognosen erheblichen Unsicherheiten unterliegt, die in vielen europäischen Nachbarstaaten sehr kritisch beobachtet wird, die in ihrer politischen Weiterentwicklung zu viele Fragen offen lässt.

- Aktuelle Befragungen der ADAC Mitglieder zur Pkw-Maut zeigen, dass die Zustimmung bzw. Ablehnung entscheidend davon abhängt, ob es zu zusätzlichen Belastungen inländischer Autofahrer käme. Deshalb ist es wichtig festzuhalten: während die geplanten gesetzlichen Regelungen zunächst eine vollständige Entlastung der inländischen Autofahrer enthalten, bleibt eine spätere Erhöhung der Abgabenlast möglich. Denn in den Gesetzentwürfen ist kein Mechanismus vorgesehen, wonach spätere Anhebungen der Infrastrukturabgabe wiederum automatisch zu einer Kompensation führen würden.
- Es muss damit gerechnet werden, dass mit dem vorliegenden Gesetzespaket insgesamt eine Belastung des Bundeshaushaltes einhergeht. Im Februar 2017 wurde ein vom ADAC beauftragtes aktuelles Gutachten des Verkehrswissenschaftlers Ralf Ratzenberger veröffentlicht, welches die erzielbaren Einnahmen aus der vorgesehenen Infrastrukturabgabe auf Basis einer Gesamtbetrachtung abschätzt. Ratzenberger beziffert in seiner Studie die von ausländischen Pkw erzielbaren Bruttomauteinnahmen auf rund 276 Mio. Euro jährlich. Damit liegen sie zwar über dem ausländischen Verkehrsanteil auf deutschen Autobahnen, aber weit unterhalb des BMVI-Ansatzes von 834 Mio. Euro jährlich. Die stark abweichenden Ergebnisse resultieren insbesondere aus einer sehr unterschiedlichen Einschätzung zum „kleinen Grenzverkehr“. Dies führt zu unterschiedlichen Ansätzen bei den Schlüsselgrößen „jährliche Zahl der Ein- und Durchfahrten pro Pkw nach Deutschland“ (BMVI: 8,1 / Ratzenberger: 18,6) und „Anzahl der betroffenen Pkw“ (BMVI: 19,2 Mio. / Ratzenberger: 7,8 Mio.) sowie – darauf aufbauend – aus einer unterschiedlichen Vignetenstruktur und -zahl. Den in Ratzenbergers fahrtzweckspezifisch differenzierter Analyse ermittelten Bruttoeinnahmen von ausländischen Pkw stehen hohe Betriebs- und Einführungskosten für das gesamte Mautsystem gegenüber. In der Folge verbleiben keine relevanten zusätzlichen Einnahmen aus der Maut. Bezieht man zusätzlich die geplante finanzielle Förderung von Euro-6-Pkw durch eine Überkompensation der Mautzahlungen bei

der Kfz-Steuer ein, würde das fiskalische Gesamtergebnis endgültig negativ. Grundsätzlich wird, mit zunehmender Marktdurchdringung von Euro-6-Pkw, die rechnerische Gesamtentlastung bei der Kfz-Steuer weiter ansteigen, sodass eine Anhebung der Mautsätze absehbar zu erwarten ist.

- Der Gesetzentwurf zur Infrastrukturabgabe liefert Hinweise darauf, dass das aktuelle Mautvorhaben eine zeitlich befristete Übergangslösung darstellt, die nachfolgend durch ein umfassendes, ggf. EU-weit ausgerichtetes streckenbezogenes Mautsystem abgelöst werden könnte. Dieses dürfte, nach dem erklärten Willen von EU-Kommission und Europäischem Parlament, auf streckenbezogenen Mautentgelten basieren. Die Bundesregierung macht in den Gesetzentwürfen deutlich, dass sie mit den europäischen Vorstellungen für die Weiterentwicklung der Pkw-Mautsysteme in Europa übereinstimmt, und absehbar auch die deutsche Infrastrukturabgabe an den europäischen Rahmen anpassen wird. Im Wortlaut heißt es in der Begründung zum Mautgesetz:

„6. Evaluation: Dieses Regelungsvorhaben wird spätestens zwei Jahre nach dem Inkrafttreten evaluiert. (...) Sobald ein einheitlicher europäischer Rahmen für Pkw-Mautsysteme gesetzt ist, wird die Infrastrukturabgabe ferner auf Konformität mit diesem Rahmen hin überprüft und erforderlichenfalls an diesen Rahmen aus technischer und rechtlicher Sicht angepasst“.

Eine Entwicklung hin zu einer streckenabhängigen Maut würden ADAC-Mitglieder überwiegend kritisch sehen: nur ein Viertel der Befragten stimmt dieser Idee zu. Ferner geben wir zu bedenken, dass der Charakter von Maut und Vignetten als Instrument der Infrastrukturfinanzierung gewahrt bleiben sollte. Ausdrücklich sollten externe Kosten nicht über eine Pkw-Maut angelastet werden. Im Ergebnis dürfte auch die europäische Weiterentwicklung der Maut zu einer absehbaren Verteuerung der Maut für die Autofahrer führen.

- Das vorliegende Gesetzespaket zur Pkw-Maut wird in vielen EU-Nachbarstaaten sehr kritisch bewertet. Zudem wird derzeit vor dem Hintergrund der praktischen Auswirkungen einer Maut im grenznahen Raum und mögliche Probleme politisch über Ausnahmen für Grenzregionen diskutiert. Zwar sieht die EU-Kommission ihre Bedenken gegen die deutsche Maut in ihrer geänderten Fassung offensichtlich ausgeräumt, und das Vertragsverletzungsverfahren wurde ausgesetzt. Ungeachtet dessen, wurden aus dem Europäischen Parlament, aus EU-Nachbarstaaten sowie aus der Wissenschaft weiterhin Zweifel an der EU-Rechtskonformität der Pkw-Maut geäußert, weil die Diskriminierung ausländischer Autofahrer weitersuchen in der geänderten Fassung fortbestehe. Möglich ist, dass letztlich doch der EuGH in einem langwierigen Verfahren über die Infrastrukturabgabe entscheiden muss.
- Die Straßennutzer in Deutschland tragen bereits heute eine hohe fiskalische Belastung durch spezifische Abgaben. Sie erbrachten im Jahr 2015 in der Summe von Energiesteuer aus dem Straßenverkehr, anteiliger Mehrwertsteuer auf die Energiesteuer, Kfz-Steuer und Lkw-Maut Einnahmen von insgesamt 54,93 Mrd. Euro. Demgegenüber belaufen sich die Gesamtausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für Bau, Erhalt, Unterhalt und

Verwaltung des Straßennetzes nach Schätzungen auf rund 20 Mrd. Euro jährlich. Mithin besteht bereits heute eine Überdeckung der Infrastrukturausgaben durch Nutzerabgaben, eine finanzielle Mehrbelastung der inländischen Autofahrer durch zusätzliche oder höhere Abgaben ist nicht zu rechtfertigen. Daher muss es dauerhaft gewährleistet sein, dass es im Fall einer Einführung einer Infrastrukturabgabe nicht zu einer höheren Gesamtbelastung der inländischen Nutzer kommt.

In der Summe bleibt die geplante Infrastrukturabgabe auch in ihrer geänderten Fassung problematisch. Die aufgezeigten Unstimmigkeiten in den Entwürfen dürften dazu führen, dass das Pkw-Mautpaket in absehbarer Zeit überarbeitet werden muss. Aus den dargelegten Gründen ist zu erwarten, dass die Infrastrukturabgabe letztlich doch zu einer Zusatzbelastung der inländischen Autofahrer führen wird.