

**Schmid Mobility Solutions**

## **Wirkungsanalyse Pkw-Maut – Folgen für Nordrhein-Westfalen**

Kurzstudie im Auftrag der FDP-Landtagsfraktion NRW



Schmid Mobility Solutions  
GmbH, Willich

16. Juli 2014

## Vorwort

Der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, hat am 07. Juli 2014 seine Pläne für eine Infrastrukturabgabe vorgestellt. Kern des Vorhabens ist die Erhebung einer Mautgebühr auf dem gesamten deutschen Straßennetz ab dem Jahr 2016. Im Koalitionsvertrag von SPD, CDU und CSU ist festgeschrieben, dass durch die Pkw-Maut kein inländischer Fahrzeughalter stärker belastet werden darf und die Umsetzung europarechtskonform erfolgen muss.<sup>1</sup>

Die nunmehr vorgestellte Infrastrukturabgabe hat zahlreiche Reaktionen und Diskussionen hervorgerufen. Die zentralen Bedenken beziehen sich vor allem auf die fragliche EU-Konformität, die praktische Umsetzbarkeit sowie die tatsächlich erzielbaren Einnahmen.

Neben diesen Hauptkritikpunkten gibt es jedoch noch zahlreiche weitere offene Fragen, die bisher nur wenig thematisiert wurden, sich aber im Laufe des weiteren Verfahrens stellen werden. Diesen Fragen soll im Rahmen dieser Kurzstudie nachgegangen werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Themenkomplexe zunächst in den Gesamtkontext eingeordnet und detailliert erläutert. Sofern möglich, werden weitere Daten und Zahlen herangezogen, um die finanziellen Implikationen der geplanten Infrastrukturabgabe genauer zu beziffern. Auf diese Weise sollen die möglichen Folgen des Vorhabens aufgezeigt werden. Ein besonderer Schwerpunkt der Studie liegt hierbei in der Darstellung der Auswirkungen der Einführung einer Pkw-Maut auf Nordrhein-Westfalen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, S. 29.

## Inhalt

Vorwort .....	2
Finanzierung .....	4
Bund-Länder-Beziehungen .....	6
EU-Konformität .....	8
Vertrieb und Kontrolle.....	9
Pkw-Maut und Lkw-Maut.....	10
Mautsystem / Konzeptionelle Fragen .....	11
Auswirkungen auf die grenznahen Kreise und Kommunen .....	12
Fazit .....	13
Anhang .....	14

## Finanzierung

### Hintergrund

Die Bodewig-Kommission hat im vergangenen Jahr beziffert, dass allein für Erhalt und die Sanierung der gesamten Verkehrsinfrastruktur rund 7,2 Mrd. € jährlich fehlen (für eine genaue Aufschlüsselung nach Verkehrs- und Baulastträgern siehe Anhang 1). Diese Zahl ist in ihrer Höhe unbestritten. Demgegenüber stehen jährliche Einnahmen aus verkehrsbezogenen Steuern und Abgaben von mehr als 50 Mrd. € jährlich (siehe Anhänge 3 und 7).

Trotz des Beschlusses der schwarz-roten Koalition, in der laufenden Legislaturperiode 5 Mrd. € (also 1,25 Mrd. € pro Jahr) mehr in die Verkehrsinfrastruktur zu investieren (siehe Anhang 8), verbleibt hier nach wie vor ein hoher Fehlbetrag. Hinzu kommt, dass durch die Absenkung der Mautsätze für Lkw in Folge der Veröffentlichung des neuen Wegekostengutachtens (trotz der zukünftigen Anlastung externer Kosten) in dieser Legislaturperiode 2 Mrd. € fehlen werden. Ob und wie dies kompensiert werden soll, ist nach wie vor unklar.

Der Verkehrsminister geht aktuell von Einnahmen durch die Infrastrukturabgabe von 860 Mio. € pro Jahr aus (nur Ausländer). Abzüglich der Systemkosten von rund 260 Mio. € ergeben sich Netto-Einnahmen von 600 Mio. €. Unabhängige Erhebungen zu den erwarteten Einnahmen einer Pkw-Maut für Ausländer kommen hier auf wesentlich niedrigere Beträge.

### Einschätzung

Generell ist als problematisch anzusehen, dass wieder eine neue Abgabe geschaffen wird, ohne zuvor eine konkrete Kostenermittlung (z.B. über einen Netzzustands- und Leistungsbericht) vorzunehmen sowie eine dauerhafte Zweckbindung der Mittel sicherzustellen. Hier wurde anscheinend nicht aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt (Siehe Anhang 6: Absenkung der Haushaltsmittel in Folge der Einführung der Lkw-Maut). Dies kann letztlich dazu führen, dass das Prinzip der Nutzerfinanzierung insgesamt in Misskredit gebracht wird. Lösen ließe sich dieses Problem z.B. dadurch, dass man die Infrastrukturabgabe in ein zugriffsfestes Sondervermögen einfließen lässt, wodurch ein zukünftiges Absenken der Haushaltsmittel sichtbar gemacht werden kann.

Darüber hinaus ist noch nicht geklärt, ob die Infrastrukturabgabe tatsächlich als Abgabe oder als Steuer konstruiert wird.<sup>2</sup> Letzteres würde jedoch bedeuten, dass die Einnahmen in den allgemeinen Haushalt fließen und nicht zweckgebunden für den Verkehrsbereich zur Verfügung stehen. Damit würde eine zentrale Bedingung der Nutzerfinanzierung verfehlt werden.

Da die Annahmen für die Berechnung der erwarteten Einnahmen durch das BMVI nicht vollständig bekannt sind, können diese auch nicht genau überprüft werden. Gleichwohl können die Zahlen des BMVI anderen Berechnungen gegenübergestellt werden, die ihre Annahmen offengelegt haben. Für die Berechnung der erwarteten Einnahmen spielen neben der Anzahl der ausländischen Pkw vor allem auch der Fahrtzweck bzw. die prozentuale Verteilung auf die unterschiedlichen Vignetten-Klassen eine entscheidende Rolle.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article130090513/Wird-die-Pkw-Maut-fuer-Auslaender-eine-neue-Steuer.html>

Das BMVI geht von 170 Millionen ausländischen Fahrten im Jahr aus. Aus offiziellen Erhebungen wissen wir, dass der Anteil ausländischer Pkw auf Bundesautobahnen etwa 6,7 % beträgt<sup>3</sup>. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil im nachgeordneten Verkehrsnetz unter 1 % liegt.

Hinsichtlich des Fahrtzwecks legen die vorliegenden offiziellen Daten nahe, dass gerade im Bereich des Pkw-Verkehrs eine hohe Anzahl der Fahrten im grenznahen Bereich („kleiner Grenzverkehr“) stattfindet (siehe Anhang 2). Dieser Anteil dürfte im nachgeordneten Straßennetz noch höher sein. Es kann also davon ausgegangen werden, dass es sich bei einem Großteil der ausländischen Fahrten um regelmäßigen Berufs-, Einkaufs-, Privat- und Geschäftsverkehr mit einer hohen Anzahl von „Einfahrten“ pro Jahr handelt. Eine hohe Anzahl von Einfahrten senkt jedoch den durchschnittlichen Vignetten-Preis und wird daher gerade bei optimistischen Studien systematisch unterschätzt (z.B. bei einer Studie des Mautbetreibers AGES im Auftrag des BMVI nur 4 Einfahrten pro Jahr).

Eine aktuelle Analyse von Randelhoff<sup>4</sup> kommt zu dem Schluss, dass die vom BMVI veranschlagten Einnahmen nur unter äußerst günstigen Bedingungen zutreffen – in einem Best Case-Szenario sind laut Randelhoff 578 Mio. € Netto-Einnahmen (also nach Abzug der Systemkosten) zu erwarten. Unter realistischen Bedingungen sinkt der Betrag auf nur noch 254 Mio. €. Nach einer weiteren aktuellen Analyse von Verkehrsexperte Professor Alexander Eisenkopf verbleiben nach Abzug der Verwaltungskosten gar nur noch rund 100 Mio. € jährlich.<sup>5</sup> Auf ähnliche Zahlen kommt der Verkehrsexperte Ralf Ratzenberger vom Beratungsunternehmen Intraplan<sup>6</sup>.

Auf Grundlage der Preisstruktur der geplanten Infrastrukturabgabe und auf der Basis der offiziellen Zahlen zur Nutzung des deutschen Straßennetzes durch ausländische Autofahrer erscheinen daher jährliche Brutto-Einnahmen von 500 Mio. € realistisch. Abzüglich der Systemkosten von rund 150-180 Mio. € sowie Kontrollkosten von 100-120 Mio. € ergeben sich 200-250 Mio. €. Dies wäre jedoch weniger als die Hälfte der von Verkehrsminister Dobrindt veranschlagten Einnahmen.

Die erwarteten Systemkosten von 260 Mio. € erscheinen demgegenüber weitgehend plausibel: Legt man hier die Berechnung des ehemaligen Verkehrsministers Peter Ramsauer zu Grunde, liegen die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die Produktion, Vertrieb und Versand einer Vignette bei rund 3 Euro. Dies wären allein für die rund 43 Millionen deutschen Fahrzeughalter Kosten von rund 130 Mio. €. Hinzu kommen die Kosten für ausländische Fahrzeughalter sowie die Kontrollkosten, die bei der sich abzeichnenden Komplexität des Systems nicht unerheblich sein dürften (siehe Punkt „Vertrieb & Kontrolle“).

Setzt man die erwarteten Einnahmen ins Verhältnis zu den Systemkosten, so ergeben sich selbst bei den optimistischen Prognosen des Verkehrsministeriums bereits Systemkosten von rund 30 % (bezogen auf die *tatsächlich* erzielten Einnahmen). Hiermit liegen sie deutlich über den Erhebungskosten anderer Steuern und Abgaben im Verkehrsbereich (siehe Anhang 3). Verkehrsminister Dobrindt versucht dies zu kaschieren, in dem er die gesamten Brutto-Einnahmen (Inländer + Ausländer) für seine Berechnungen zu Grunde legt – auf diese Weise ergeben sich Systemkosten von nur 5 % bzw. 8 %. Ehrlicherweise müssten sich die Systemkosten jedoch auf die tatsächlich erzielten Einnahmen (einschließlich Kompensation) beziehen.

<sup>3</sup> Bundesanstalt für Straßenwesen (2008): Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs. Darstellung und Aufbereitung der Ergebnisse der AVZ 2008 im Bundesinformationssystem Straße.

<sup>4</sup> Vgl. <http://www.zukunft-mobilitaet.net/71442/analyse/infrastrukturabgabe-einnahmen-berechnung-kalkulation-pkw-maut/>

<sup>5</sup> <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/verkehrs-experte-warnt-pkw-maut-fuer-auslaender-wuerde-nur-100-millionen-euro-gewinn-bringen/10185528.html>

<sup>6</sup> <http://www.klimaretter.info/mobilitaet/nachricht/16806-qmaut-bringt-gar-kein-geld-einq>

Unabhängig von den tatsächlichen Einnahmen durch die Infrastrukturabgabe wird sich der letztendlich eingenommene Betrag für den Bund dadurch weiter reduzieren, dass die Abgabe nunmehr für das *gesamte* deutsche Straßennetz gilt und somit die Bundesländer und Kommunen entsprechend an den Einnahmen beteiligt werden wollen (Siehe Punkt „Bund-Länder-Beziehungen“).

Auf der anderen Seite kann ein Rückgang des kleinen Grenzverkehrs im Zuge der Einführung einer Pkw-Maut zur erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden führen, die sich noch nicht genau beziffern lassen.

### Zusammenfassung

Allgemein wird wieder einmal die logische Schrittfolge von Kostenermittlung, Zweckbindung und Mittelherhebung missachtet. Die Frage der Zweckbindung der Mittel ist zudem ungeklärt.

Die vom BMVI veranschlagten Einnahmen sind darüber hinaus sehr optimistisch angesetzt. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen erscheinen hingegen nach Abzug der Systemkosten Einnahmen von 200-250 Mio. € als realistisch. Selbst in der Berechnung des BMVI sind die Systemkosten bezogen auf die tatsächlichen Einnahmen mit 30 % extrem hoch – das System ist schlicht nicht effizient. Zum Vergleich: Nahezu der gleiche Betrag ließe sich völlig unbürokratisch erheben, wenn man die Mineralölsteuer um einen halben Cent erhöhen würde.

Insgesamt reichen die Einnahmen selbst bei der Annahme der optimistischen Zahlen aus dem BMVI bei weitem nicht, um dem Substanzverzehr der deutschen Verkehrsinfrastruktur wirksam etwas entgegenzusetzen.

## Bund-Länder-Beziehungen

### Hintergrund

Anders als zunächst erwartet, bezieht sich die Pkw-Maut auf sämtliche Straßen, nicht nur auf die Bundesfernstraßen. Dies hat umfassende Konsequenzen zu Folge: Zum einen ist das Gesetz nun zustimmungspflichtig im Bundesrat, zum anderen ist zu erwarten, dass die Länder einen beträchtlichen Teil der Einnahmen für sich verbuchen wollen.

### Einschätzung

Auch wenn die Einführung einer Abgabe für alle Straßen dazu geeignet ist, Ausweichverkehre zu vermeiden und so auch zu höheren Einnahmen führen kann, werden hierdurch zahlreiche weitere Probleme aufgeworfen:

Durch die Ausweitung der Maut auf alle Straßen ist das Gesetz im Bundesrat zustimmungspflichtig. Bei einigen Bundesländern (Sachsen, Baden-Württemberg) ist fraglich, ob diese einem Gesetz, wie es sich zum jetzigen Zeitpunkt abzeichnet, überhaupt zustimmen können – haben sich doch die zuständigen Minister stets gegen die Einführung einer derartigen Maut ausgesprochen. Realistischer erscheint zurzeit jedoch, dass die Länder schlussendlich einem Mautkonzept zustimmen werden, jedoch an den Einnahmen beteiligt werden wollen. Die Frage ist dann, wie diese Einnahmen anteilig auf Bund, Länder und Kommunen verteilt werden (siehe Punkt „Finanzierung“).

Abhängig von den zu Grunde gelegten Kriterien (Fahrleistung, Netzlänge, PKW-Bestand, Königsteiner Schlüssel) ergeben sich Einnahmen für NRW in Höhe von 12,2-21,3 % der Netto-Einnahmen. Legt

man die von Herrn Dobrindt geplanten Einnahmen von 600 Mio. € sowie eine Verteilung der Gelder anhand der Fahrleistung pro Bundesland zu Grunde, ergeben sich Einnahmen in Höhe von rund 37 Mio. € für NRW. Vergleichsweise: Werden die realistisch erwarteten Einnahmen von 200-250 Mio. € zu Grunde gelegt, ergeben sich lediglich Einnahmen in Höhe von 12,5-15 Mio. €.

Möglich ist auch, dass sich die Länder über andere Wege ihren Anteil an den Mauteinnahmen sichern werden. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass noch in dieser Legislaturperiode mögliche Anschlussregelungen für das auslaufende Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz / Entflechtungsgesetz sowie das Regionalisierungsgesetz gefunden werden müssen (siehe Anhang 4). Werden die beiden Diskussionen miteinander verknüpft, ist es wahrscheinlich, dass die Länder hier teure Anschlussregelungen durchsetzen können, die den Verkehrshaushalt weiter dauerhaft belasten.

#### **Zusammenfassung**

Da die Länder und Kommunen berechtigterweise ihren Anteil an der Infrastrukturabgabe einfordern werden, werden die ohnehin nicht hohen Maut-Einnahmen für den Bund weiter schmelzen. Auch wenn nun die Nutzung des gesamten deutschen Straßennetzes mit einer Abgabe belegt wird, ist die Pkw-Maut aufgrund der zu erwartenden Zersplitterung der ohnehin nicht hohen Einnahmen in keiner Weise dazu geeignet, der Unterfinanzierung bei Bund, Ländern und Kommunen wirksam etwas entgegenzusetzen.

## EU-Konformität

### Hintergrund

Laut den Plänen des Verkehrsministeriums soll die Kompensation für deutsche Fahrzeughalter über einen Freibetrag in der Kfz-Steuer erfolgen, mit der die Ausgaben für die Infrastrukturabgabe vollständig und unbürokratisch kompensiert werden.

Hinsichtlich der europarechtlichen Zulässigkeit seines Vorhabens stützt sich der Verkehrsminister im Wesentlichen auf eine Aussage der EU-Kommission aus dem letzten Jahr, wonach „grundsätzlich eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter der Beachtung der in Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt.“<sup>7</sup> Die Trennung dieser beiden Bereiche soll nun dadurch betont werden, dass zwei unterschiedliche Gesetze verabschiedet werden (Infrastrukturabgabe / Kfz-Steuerreform), die formal in keinem Verhältnis stehen.

### Einschätzung

Nach wie vor bestehen große Zweifel, ob das geplante Vorgehen europarechtlich zulässig ist, da trotz der Aufteilung in zwei unterschiedliche Gesetze immer noch eine sehr enge Konnexität zwischen Maut und den Steuerentlastungen besteht. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass die Infrastrukturabgabe bei einer rechtlich sauberen Ausarbeitung europarechtskonform gestaltet werden kann. Gibt es weiterhin unterschiedliche Rechtsauffassungen, muss in letzter Instanz der Europäische Gerichtshof entscheiden.

Durch die formale Trennung der beiden Gesetze ist keine *dauerhafte* Verknüpfung von Kfz-Steuer und Infrastrukturabgabe gegeben. Dies bedeutet jedoch auch im Umkehrschluss, dass alle *zukünftigen* Erhöhungen der Pkw-Maut oder der Kfz-Steuer nicht mit dem jeweils anderen System verrechnet werden. Die Kompensation wird also nur *einmalig* vorgenommen. Anders als die Lkw-Maut richtet sich die Pkw-Maut nicht nach transparenten Kriterien, sondern ist in ihrer Höhe politisch festgelegt.

Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit müssen auch die Schäden betrachtet werden, die durch die Rhetorik („Ausländer-Maut“) entstehen. Ein derartiges Konzept läuft dem Grundgedanken der Freizügigkeit in Europa zuwider. Schon jetzt ist absehbar, dass die Infrastrukturabgabe zu Gegenreaktionen in den europäischen Nachbarstaaten führen wird – sei es in Form von Klagen oder durch die Erhebung ähnlicher Abgaben.

### Zusammenfassung

Durch die Infrastrukturabgabe wird ein System etabliert, das zukünftig der politischen Beliebigkeit unterworfen ist. Dadurch, dass sich die geplante Pkw-Maut nicht nach klar definierten Kriterien ausrichtet, wird die Versuchung groß sein, nach Haushaltslage die Pkw-Maut beliebig zu erhöhen.

Wird die Maut oder die Kfz-Steuer in Zukunft erhöht, werden jedoch auch deutsche Fahrzeughalter mehr belastet als heute. Am Ende könnte es so kommen, dass die deutschen Fahrzeughalter doppelt bezahlen: Auf der einen Seite durch künftige Mauterhöhungen, andererseits durch die Einführung zusätzlicher Mautsysteme im Ausland.

<sup>7</sup> Vgl. Antwort von Verkehrskommissar Kallas an Michael Cramer, MdEP vom 28. 10. 2013, online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>.



## Vertrieb und Kontrolle

### Hintergrund

Die Vignette wird laut Maut-Konzept in Form einer 10 Tages-Vignette (10 €), einer 2-Monats-Vignette (20 €) und einer Jahresvignette angeboten. Der Preis für Jahresvignetten bemisst sich nach der Umweltfreundlichkeit der Fahrzeuge sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr. Deutsche Fahrzeughalter sind verpflichtet, eine Jahresvignette zu kaufen – diese wird ihnen automatisch zugesandt. Ausländische Fahrzeughalter können die Vignette online bestellen oder an grenznahen Tankstellen erhalten. Jahresvignetten können an Tankstellen nur zu einem Pauschalpreis von 103,04 € (Benzin-) bzw. 112,25 € (Dieselfahrzeuge) erworben werden.

### Einschätzung

Das Vignetten-System ist aufgrund seiner Vielschichtigkeit relativ komplex. Dadurch, dass eine „Sichtkontrolle“ möglich sein soll, müssen die Vignetten einem Farbmuster entsprechen, was eine Einordnung (z.B. nach Schadstoffklasse) direkt möglich macht. Auch wie bei den Tages- und Monatsvignetten eine eindeutige Sichtkontrolle über das Jahr hinweg möglich sein soll, ist noch nicht klar.

Bei inländischen Fahrzeughaltern ist hingegen nicht nachvollziehbar, warum diese überhaupt eine Vignette erhalten müssen, wenn diese doch den Infrastrukturabgabenbescheid automatisch erhalten. Stattdessen wird (womöglich um die „Gleichbehandlung“ von deutschen und ausländischen Fahrern auch optisch sichtbar zu machen) ein gewaltiger personeller wie finanzieller Aufwand produziert, der in dieser Form überhaupt nicht nötig wäre. Die Leidtragenden werden vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Zollbehörden sein, die erst kürzlich von den Finanzämtern die Zuständigkeit für die Abwicklung der Kfz-Steuer übertragen bekommen haben und demnach voraussichtlich auch für den Versand der Infrastrukturabgabenbescheide zuständig sein werden. Schaut man sich die Probleme an, die schon in Folge dieser Umstellung entstanden sind und weiterhin bestehen, muss davon ausgegangen werden, dass der zusätzliche Versand von rund 43 Millionen individuellen Vignetten zu erheblichen organisatorischen Problemen führen wird.

Ausländische Fahrzeughalter müssen sich hingegen eigenständig um die Beschaffung der Vignette kümmern. Dies kostet neben Geld auch Zeit und erfordert eine vorausschauende Planung. Hierzu muss von deutscher Seite ein einfach zu bedienendes, mehrsprachiges Online-System geschaffen werden. Da der Erwerb von Jahresvignetten zum „Normalpreis“ nur online möglich sein soll, sind sämtliche Nutzer strukturell benachteiligt, die über keinen Zugang zum Internet oder über keine entsprechenden Kompetenzen verfügen. Ebenso benachteiligt sind Halter von Fahrzeugen, die nicht im europäischen Fahrzeugregister registriert sind. Auch für Saison- oder Wechselkennzeichen gibt es noch keine Regelung – hier müssen weitere Ausnahmetatbestände geschaffen werden. Dies bedeutet wiederum einen erhöhten Verwaltungsaufwand und höhere Kosten.

Auch die Frage, wer die Kontrolle vornehmen soll, ist noch nicht geklärt: Der Vorsitzende der Polizei-Gewerkschaft, Rainer Wendt, kündigte bereits an: „Das ist reine Einnahmeverwaltung und hat mit Verkehrssicherheit nichts zu tun, dafür sind wir nicht da und das machen wir auch nicht.“<sup>8</sup> Für die Kontrolle der Lkw-Maut ist das Bundesamt für Güterverkehr zuständig. Hier ist weiterer Streit vorprogrammiert.

<sup>8</sup> [http://www.focus.de/finanzen/news/dafuer-sind-wir-nicht-da-polizisten-wuetend-wir-wollen-dobrindts-maut-nicht-kontrollieren\\_id\\_3973575.html](http://www.focus.de/finanzen/news/dafuer-sind-wir-nicht-da-polizisten-wuetend-wir-wollen-dobrindts-maut-nicht-kontrollieren_id_3973575.html)

### Zusammenfassung

Zu Kontrollzwecken müssen die Vignetten für Ausländer in zahlreiche (Farb-)Kategorien unterteilt werden. Warum deutsche Autofahrer überhaupt eine Vignette kleben müssen, ist nicht nachvollziehbar – stattdessen wird ein gewaltiger bürokratischer Aufwand produziert. Die Leidtragenden werden die Beschäftigten beim Zoll und bei der Polizei sein, die dieses unausgereifte System jetzt umsetzen und kontrollieren müssen.

## Pkw-Maut und Lkw-Maut

### Hintergrund

Bei einer möglichen Einführung einer Infrastrukturabgabe für Fahrzeuge bis 3,5 t würden fortan zwei völlig unterschiedliche Maut-Systeme nebeneinander existieren: Auf der einen Seite die Infrastrukturabgabe, auf der anderen Seite die bestehende Lkw-Maut. Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht (zGG) von 3,5 t - 7,5 t fallen gegenwärtig unter keines der beiden Systeme.

### Einschätzung

Die geplante Infrastrukturabgabe und die bestehende Lkw-Maut unterscheiden sich in zahlreichen Punkten voneinander:

Die geplante Pkw-Maut

- gilt für alle Fahrzeuge bis 3,5 t zGG (also auch für Kleintransporter),
- wird auf *sämtlichen* Straßen erhoben,
- ist nicht fahrleistungsbezogen,
- wird in ihrer Höhe politisch festgelegt.

Die bestehende Lkw-Maut

- gilt für Fahrzeuge ab einem zGG von 12 t (geplant ab 2015: 7,5 t),
- wird auf Bundesautobahnen und ausgewählten Bundesstraßen erhoben,
- ist fahrleistungsbezogen (weitere Kriterien: Achslast, Schadstoffklasse),
- wird in ihrer Höhe durch das regelmäßig veröffentlichte Wegekostengutachten festgelegt, das auf wissenschaftlichen Kriterien beruht.

Dadurch, dass die Pkw-Maut auf allen Straßen gilt, die Lkw-Maut jedoch nur auf Bundesfernstraßen erhoben wird, entsteht die absurde Situation, dass die Hauptverursacher der Straßenschäden nicht an der Finanzierung des nachgeordneten Netzes beteiligt werden.

Fahrzeuge mit einem zGG von 3,5 t - 7,5 t werden aktuell überhaupt nicht bemaute. Der Verkehrsminister hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass diese der Eurovignettenrichtlinie unterliegen. Diese wird jedoch aktuell nicht auf diese Fahrzeugklasse angewendet. Dauerhaft wird sich diese Lücke – auch gegenüber der EU – nicht rechtfertigen lassen. Das heißt, dass die leichteren Nutzfahrzeuge (3,5 t - 7,5 t) mittelfristig in eines der beiden Systeme integriert werden.

### Zusammenfassung

Nach den Plänen des Verkehrsministeriums soll die Pkw-Maut auch für Kleintransporter bis 3,5 t gelten. Letztlich werden aus Gründen der Gleichbehandlung auch kleinere Nutzfahrzeuge (3,5 t - 7,5 t) auf Dauer nicht von einer Maut ausgenommen werden können. Dies träfe vor allem Handwerker und den Mittelstand.

## Mautsystem / Konzeptionelle Fragen

### Hintergrund

Dadurch, dass die Maut faktisch mit der Kfz-Steuer verrechnet werden soll, orientiert sie sich auch an den gleichen Kriterien. Auch die Entscheidung für ein Vignetten-Modell resultiert letztlich aus dieser Bindung. Im Ausland sind zum Teil wesentlich modernere Systeme im Einsatz, die neben der reinen Gebührenerhebung auch noch zahlreiche weitere Zwecke erfüllen.

### Einschätzung

Insgesamt ist ein Vignetten-System ein relativ veraltetes und unflexibles Bemautungssystem. Insbesondere ist keine Differenzierung nach Fahrleistung möglich – das System entspricht somit weder dem Verursacher- noch dem Nutzerprinzip. Auch ökologische und soziale Kriterien werden nur unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus besteht keinerlei Verbindung zu den realen Infrastrukturkosten / Wegekosten – die Mauthöhe wird letztlich politisch festgelegt.

Hier hätte man ein intelligenteres (digitales) System schaffen können, das die vorhandenen technischen Möglichkeiten besser ausschöpft und zu einer gerechteren Anlastung der Kosten führt. Ein digitales System würde zwar zunächst höhere Kosten verursachen, könnte aber langfristig den Verwaltungsaufwand reduzieren. Nicht zuletzt wäre ein digitales System auch angesichts der Zuständigkeit des BMVI für den Bereich digitale Infrastruktur folgerichtig gewesen. Andere Länder haben hier wesentlich modernere Mautsysteme, die zahlreiche Kriterien berücksichtigen können und auch zu einer intelligenten (z.B. zeitabhängigen) Verkehrssteuerung beitragen können.

Dadurch, dass nun ein weiterer nationaler Sonderweg beschritten wird, ist die Maut natürlich auch in keiner Weise anschlussfähig an die Mautsysteme in den europäischen Nachbarstaaten. Die alleinige Bemautung von Ausländern sowie die Ausweitung auf das komplette Straßennetz sind ohnehin europaweit einzigartig. Die EU drängt schon seit langem auf eine stärkere Harmonisierung der jeweiligen nationalen Systeme. In dieser Hinsicht wurde nun wieder ein Schritt zurück gemacht.

Letztlich resultiert das Festhalten an einem relativ statischen Vignetten-System vor allem aus den Bedingungen, die die CSU sich für die Maut selbst auferlegt hat: So ist eine vollständige Kompensation der Mautgebühren für Inländer nur mit einem solch statischen System machbar – bei einem fahrleistungsbezogenen System wäre dies nicht möglich gewesen.

### Zusammenfassung

Auf europäischer und internationaler Ebene sind bereits wesentlich modernere Mautsysteme erfolgreich im Einsatz, die neben der reinen Einnahmeerhebung auch eine Vielzahl weiterer Zwecke erfüllen. Neben einer stärkeren Orientierung an der tatsächlichen Nutzung der Infrastruktur haben diese auch z.T. verkehrslenkende Funktionen. Eine stärkere europäische Harmonisierung der Mautsysteme sollte angestrebt werden.

## Auswirkungen auf die grenznahen Kreise und Kommunen

### Hintergrund

Die grenznahen Regionen in NRW wären in besonderer Weise von der Einführung einer Pkw-Maut betroffen. Die Wirtschaft in diesen Regionen profitiert in einem hohen Maße von Gästen aus den Niederlanden und Belgien.

### Einschätzung

Die möglichen volkswirtschaftlichen Schäden, die sich in Folge der Einführung einer Pkw-Maut für ausländische Fahrzeughalter für die deutsch-niederländische bzw. deutsch-belgische Grenzregion ergeben, lassen sich nur schwer abschätzen. Da das geplante System europaweit einzigartig ist, lassen sich auch nur schwer Erfahrungswerte aus anderen Ländern heranziehen.

Besonders gravierend erscheint jedoch die Tatsache, dass das geplante Mautsystem nicht nur für die Bundesautobahnen, sondern für das gesamte Straßennetz gelten soll. Hiervon ist insbesondere der so genannte „kleine Grenzverkehr“ in erheblichem Umfang betroffen.

Besonders der Einzelhandelsumsatz in den grenznahen Städten wird zu einem beträchtlichen Anteil mit niederländischen und belgischen Kunden erzielt. In der Kreisstadt Kleve machen diese z.B. bis zu einem Drittel des Gesamtumsatzes aus. Der Einzelhandelsverband Kleve geht bei der Einführung einer Pkw-Maut nach vorsichtigen Schätzungen von 10-15 % Umsatzeinbußen aus<sup>9</sup>. In einer gemeinsamen Resolution haben sich jüngst 17 Interessensvertreter der regionalen Wirtschaft und Politik aus dem Kreis Kleve gegen die Maut-Pläne gewendet.<sup>10</sup>

Der Airport Weeze hat bereits in Folge der Einführung der Luftverkehrsabgabe empfindliche Umsatzeinbußen hinnehmen müssen. Die Einführung der geplanten Pkw-Maut könnte gerade bei preissensiblen Urlaubern dazu führen, dass diese auf andere Flughäfen ausweichen. Ludger van Bebber, Geschäftsführer des Flughafens Weeze, erklärte hierzu: „Leider müssen wir davon ausgehen, dass eine einseitige Einführung der PKW-Maut zu einem Rückgang von mindestens 20-30 % bei unseren niederländischen Kunden führt.“<sup>11</sup>

### Auswirkungen

Auch wenn konkrete Prognosen schwierig sind, so lässt sich bereits heute sagen, dass für die grenznahen Städte und Gemeinden die geplante Infrastrukturabgabe gravierende wirtschaftliche Einbußen zur Folge haben wird. Diese werden sich in keiner Weise durch die erwarteten Einnahmen der Pkw-Maut kompensieren lassen.

<sup>9</sup> Vgl. WDR Aktuelle Stunde vom 12.07.2014, online abrufbar unter [http://www1.wdr.de/mediathek/video/sendungen/aktuelle\\_stunde/videodienachbarnunddiemaut100\\_size-L.html?autostart=true](http://www1.wdr.de/mediathek/video/sendungen/aktuelle_stunde/videodienachbarnunddiemaut100_size-L.html?autostart=true)

<sup>10</sup> Vgl. Resolution zu den Maut-Plänen der Bundesregierung, online abrufbar unter [http://www.euregio.org/intabox/medienarchive/downloads/Maut\\_Resolution.pdf](http://www.euregio.org/intabox/medienarchive/downloads/Maut_Resolution.pdf).

<sup>11</sup> Ebd.

## Fazit

Die vorliegende Kurzstudie macht deutlich, dass die Einführung einer Pkw-Maut in ihrer jetzigen Form für NRW insgesamt negative Auswirkungen haben wird: Möglichen Mehreinnahmen durch eine Beteiligung an den Mauteinnahmen stehen zahlreiche Faktoren entgegen, die negative finanzielle Auswirkungen für NRW haben werden.

NRW ist als Transitland und beliebtes Reiseziel in besonderer Weise von der Einführung einer Pkw-Maut für ausländische Fahrzeughalter betroffen. Die Einführung einer solchen Maut läuft den zahlreichen Bemühungen und Initiativen für einen freien Waren- und Dienstleistungsverkehr entgegen. Besonders betroffen wären die grenznahen Kreise und Kommunen, die zusätzlich erhebliche Umsatzeinbußen in Folge eines Rückgangs des kleinen Grenzverkehrs zu erwarten hätten. Besonders negativ wirkt sich hier die Ausweitung der Pkw-Maut auf das gesamte Straßennetz aus.

Eine Einführung von ähnlichen Gebühren auf dem bislang nicht bemautechten niederländischen und/oder belgischen Straßennetz würde hohe Kosten für die Bürgerinnen und Bürger in NRW nach sich ziehen.

Die erwarteten Einnahmen von rund 600 Mio. € pro Jahr erscheinen zudem deutlich zu hoch angesetzt. Auf Grundlage der veranschlagten Vignettenpreise und der offiziellen Daten zur Nutzung des deutschen Verkehrsnetzes durch ausländische Pkw-Fahrer erscheinen nach Abzug der Systemkosten Einnahmen von max. 250 Mio. € realistisch. Auf NRW werden hierbei, je nach Verteilschlüssel, 12,2-21,3 % dieser Einnahmen entfallen. Allein für die notwendige Ertüchtigung der Brücken auf den Bundesfernstraßen in NRW werden jedoch in den nächsten Jahren 5 Mrd. € zusätzlich benötigt<sup>12</sup>. Dies macht deutlich, dass die Pkw-Maut in keiner Weise dazu geeignet ist, der Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur substantiell etwas entgegenzusetzen.

Darüber hinaus ist die angenommene Gerechtigkeitslücke kleiner als gedacht: Schon heute zahlen ausländische Autofahrer auf deutschen Bundesautobahnen 54 - 85 Mio. € durch die Mineralölsteuer.

Das Maut-Konzept ist aufgrund seiner Fokussierung auf ausländische Fahrzeughalter auf der einen Seite vergleichsweise statisch, auf der anderen Seite jedoch aufgrund der Kompensation für inländische Fahrzeughalter relativ komplex. Die Systemkosten sind mit mindestens 30 % wesentlich höher als bei jeder anderen Steuer oder Abgabe im Verkehrsbereich. Es steht daher zu befürchten, dass die Mauteinnahmen zu einem großen Teil von den Systemkosten aufgezehrt werden. Die Frage der Zweckbindung der Mittel ist zudem weiterhin ungeklärt.

Unabhängig von den finanziellen Auswirkungen erscheint ein Vignetten-Modell nicht mehr zeitgemäß: Auf europäischer und internationaler Ebene sind hier bereits wesentlich modernere Mautsysteme im Einsatz, die sich durch eine intelligente Einnahmeerhebung und Verkehrssteuerung auszeichnen.

Insgesamt ist eine Diskussion über die Pkw-Maut obsolet, solange nicht volle Kostentransparenz sowie Zweckbindung der Mittel gegeben sind und eine auskömmliche Refinanzierung der wirklichen Kosten gesichert ist.

<sup>12</sup> Vgl. Interview Michael Groschek (2014): online abrufbar unter <http://www.rundschau-online.de/politik/verkehrsminister-groschek-milliarden-fuer-bruecken-noetig,15184890,26817970.html>

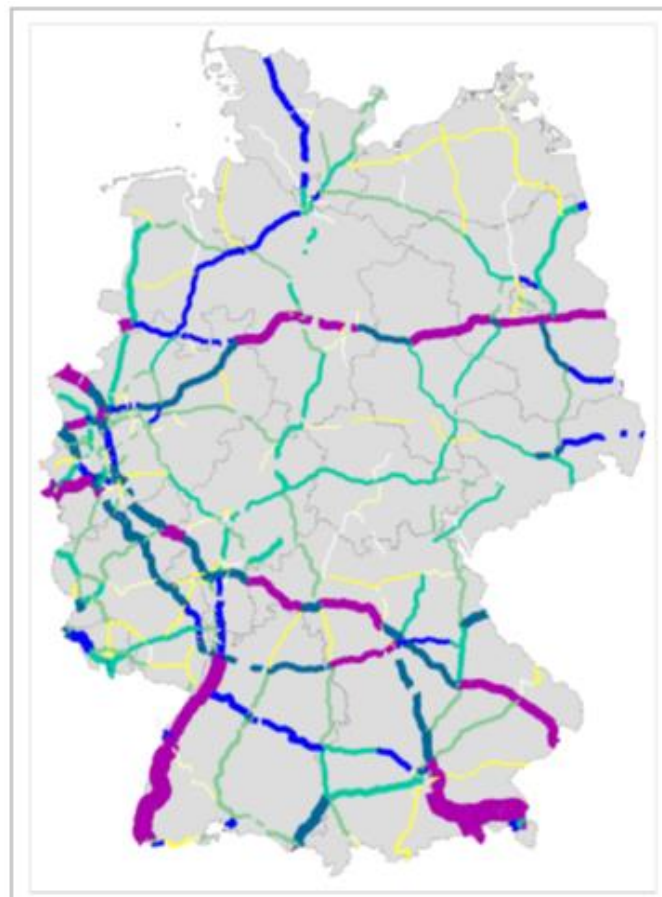
# Anhang

Anhang 1: Unterfinanzierung nach Verkehrs- und Baulastträgern

Bedarf	Verkehrsträger	Straße					Schiene			Wasserstr.
	Verkehrsträger, Einzeltyp/Baulastträger	BAB	Bundesstr.	Landesstr.	Kreisstr.	Gem.Str.	ÖSPV (U, Straßen-, Stadt-) Bahn			Bundeswasserstr.
Laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)		2,2 Mrd. €	1,6 Mrd. €	1,6 Mrd. €	1,3 Mrd. €	5 Mrd. €	0,6 Mrd. €			1,1 Mrd. €
Unterfinanzierung	Laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)	0,8 Mrd. €		0,5 Mrd. €	0,3 Mrd. €	1 Mrd. €	0,3 Mrd. €	0,2 Mrd. €	1 Mrd. €	0,6 Mrd. €
	Nachholbedarf	6 Mrd. €	1,5 Mrd. €	4,5 Mrd. €	3,3 Mrd. €	18 Mrd. €	4 Mrd. €	k.A.	3 Mrd. €	
	Erweiterung	9,5 Mrd. €	4,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	1,2 Mrd. €	12 Mrd. €	0,8 Mrd. €	0,6 – 0,8 Mrd. €	
	Einmalige Verbesserung	8 Mrd. €	5,5 Mrd. €	3 Mrd. €	1,2 Mrd. €	1,2 Mrd. €				
	Neubau									

Eigene Darstellung

Anhang 2: Ausländische Kfz auf Bundesstraßen und Europastraßen



<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #ffffcc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> bis 500 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #ffff00; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 500 bis 1.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #ccffcc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 1.000 bis 2.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #99ff99; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 2.000 bis 4.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #66ff66; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 4.000 bis 6.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #33ff33; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 6.000 bis 8.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #00ff00; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 8.000 bis 12.000 Kfz/24h</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #ff00ff; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> 12.000 bis 26.000 Kfz/24h</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Bundesland</li> </ul> <p>Maßstab: 1:2600000</p>		<p>Erstellt am: 30.08.2011</p> <p>Erstellt von: Kühnen</p>	<p><b>Verkehrsstärken 2008</b></p> <p>Ausländische Kfz auf BAB und Europastraßen</p>	
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	--

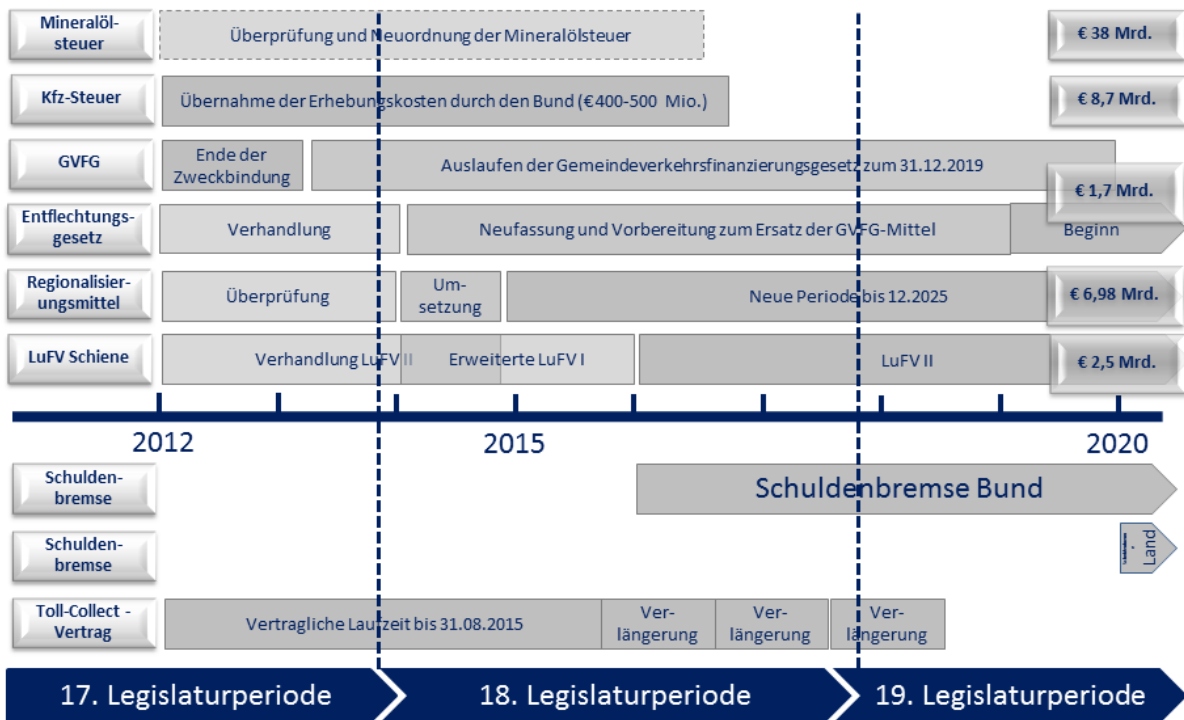
Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2008): Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs. Darstellung und Aufbereitung der Ergebnisse der AVZ 2008 im Bundesinformationssystem Straße, S.8

Anhang 3: Steuern und Abgaben im Verkehrsbereich

Abgabe	Energiesteuer auf Kraftstoffe ohne Abzug Ökosteuer	Kfz-Steuer	LKW-Maut	Parkgebühren öffentlicher Raum	Sonstige Abgaben
Volumen p.a.	€ 38 Mrd.	€ 8,7 Mrd.	€ 4,5 Mrd.	€ 0,75 Mrd.	€ 0,35 Mrd.
Erhebungskosten	0,2 – 0,8 % € 80 – 300 Mio.	4 – 5 % € 300 – 450 Mi.	15 % € 600 Mio.	Kostendeckung über Falschparker	n.a.
Art	Steuer, verbrauchsabhängig	Steuer, nach Hubraum bzw. Schadstoffklasse	Gebühr, nach Schadstoffklasse und Achszahl	Gebühr, nach Nutzungsdauer	Abgaben, u.a. nach Schadstoffklasse
Rechtliche Basis	Energiesteuergesetz, Straßenbau-finanzierungsgesetz	GG Art. 106b, Kraftfahrzeugsteuer-gesetz	BFStrMG, LKW-MautV, MautStrAusdehnV	Parkgebühren-ordnung, StVG, StVO	EU-Feinstaubrichtlinie, Fahrzeug-zulassungsverordnung, StVG, StVO
Veränderungs-spielräume	Erhöhung ja Senkung <b>nein</b> Spreizung: <b>nein</b>	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: <b>nein</b> Senkung: <b>nein</b> Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja
Rechtliche Basis für Erhöhung / Senkung	EU- Richtlinie 2003/96/EG		EU-Richtlinie 2006/38/EG		
Empfänger	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Kommunaler Haushalt	kommunaler Haushalt

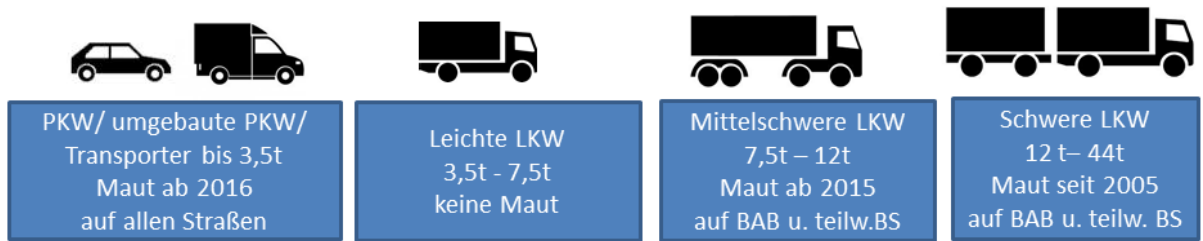
Eigene Darstellung

Anhang 4: Gesetzliche Rahmenbedingungen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland



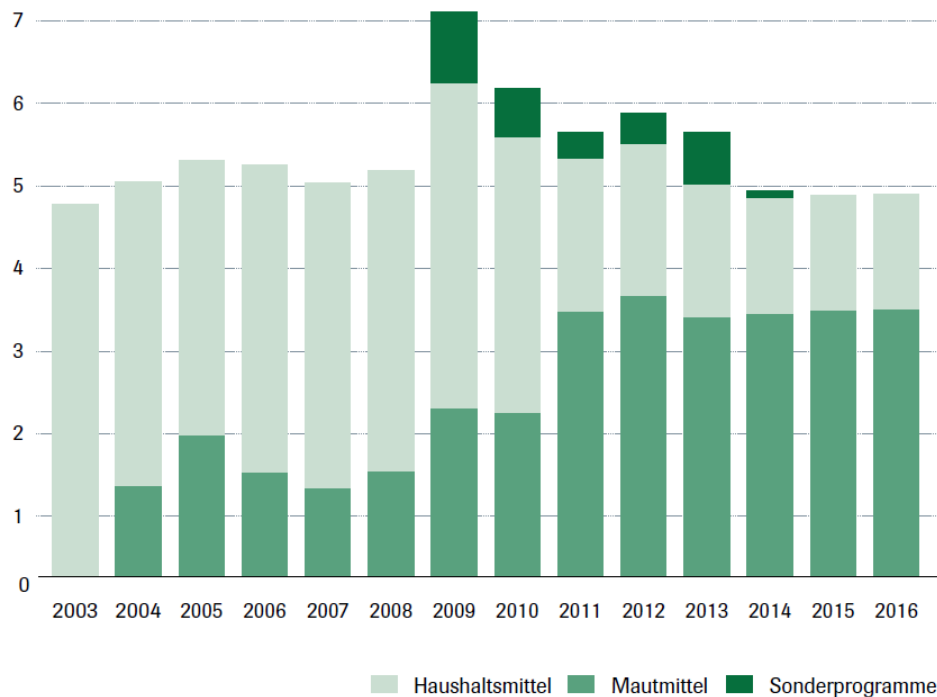
Eigene Darstellung

Anhang 5: Mauterhebung nach Fahrzeugklassen



Eigene Darstellung

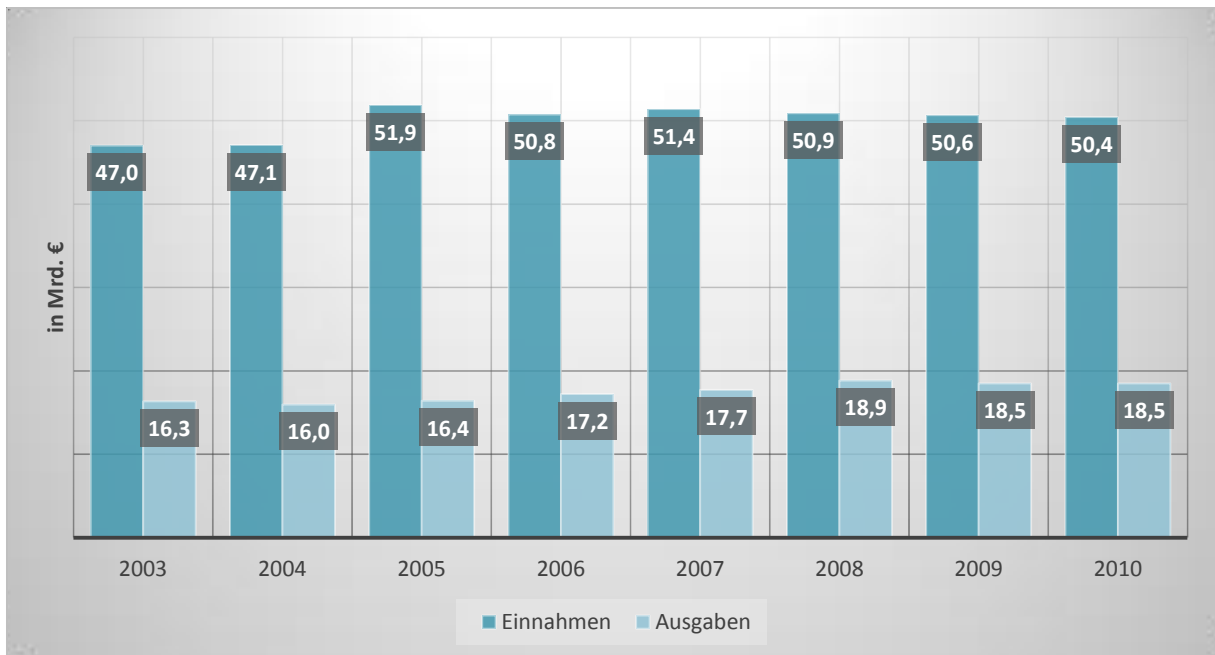
Anhang 6: Absenkung der Haushaltsmittel in Folge der Einführung der Lkw-Maut



Quelle: VDA

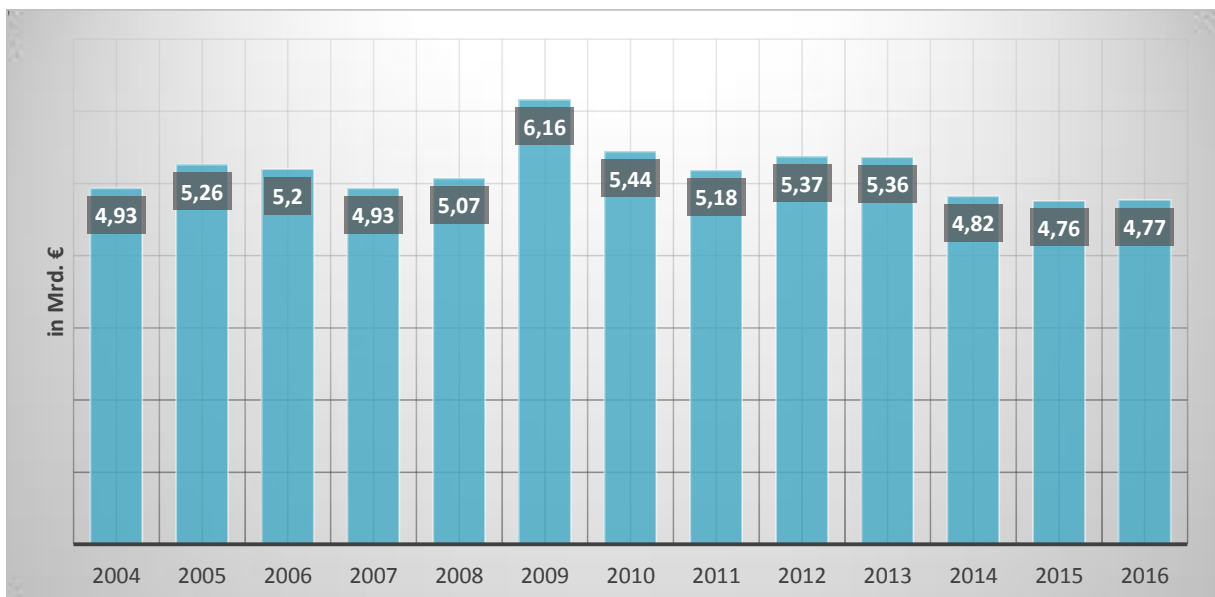


## Anhang 7: Ausgaben und Einnahmen im Straßenwesen von 2003-2010



Quelle: BGL e.V.

## Anhang 8: Investitionskosten des Bundes in den Straßenverkehr 2004-2016



Quelle: BGL e.V.