

Gutachten

zu möglichen Auswirkungen der geplanten Autobahnreform auf die künftige Höhe der Pkw-Maut in Deutschland

Dr. Bernhard Knierim

Ludwig Lindner

Karl-Heinz Ludewig

Carl-Friedrich Waßmuth

Berlin, den 25. April 2014

Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) tritt ein für die Bewahrung und Demokratisierung öffentlicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Gemeingüter wie Wasser, Bildung, Mobilität und Energie sollen unter demokratische Kontrolle zurückgeführt werden. Ein Schwerpunkt von GiB ist die Aufklärung über Privatisierung und Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP).

Inhalt

1. Zusammenfassung.....	3
2. Veranlassung	3
Die deutsche Pkw-Maut ist noch sehr niedrig.....	4
Bei einer vollständigen Umstellung auf die Nutzerfinanzierung entsteht eine Deckungslücke	4
3. Grundlagen	5
Pkw-Maut in Deutschland	5
Finanzierungskreislauf Straße	5
Umstellung der Infrastrukturabgabe auf eine streckenbezogene Maut.....	6
4. Kilometerpreisvergleich Deutschland – Frankreich.....	7
Mautkosten in Deutschland	7
Mautkosten in Frankreich	8
Vergleich der streckenbezogenen bzw. auf Strecken umgerechneten Mautkosten	9
5. Mautkostentreibende Faktoren	10
Preisanstieg durch Abbau des Sanierungsstaus.....	10
Mehrwertsteuer	10
Gewerbe- und Körperschaftsteuer.....	10
Planungskosten	11
Verlagerung	11
Gesamtübersicht möglicher Mehrkosten.....	12

1. Zusammenfassung

Das Bundeskabinett hat eine Autobahnreform vorgeschlagen, für die eine Grundgesetzänderung vorgesehen ist. Geplant ist, eine zentrale „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ (IGV) in privatwirtschaftlicher Rechtsform, die künftig die Bundesautobahnen verwaltet. In ihrer Zielstruktur finanziert sich die Infrastrukturgesellschaft vollständig durch Maut- und Vignetteneinnahmen und soll ohne weitere Bundeszuschüsse auskommen. Gleichzeitig werden mit der Infrastrukturgesellschaft Verkehr im Autobahnbau und -betrieb erhebliche Privatisierungsmöglichkeiten eröffnet.

Vor diesem Hintergrund werden die Mautkosten für Autofahrende nach dem im März 2017 verabschiedeten Gesetz für die Infrastrukturabgabe womöglich sehr bald steigen. Aus einem aktuellen Bericht des Bundesrechnungshofs geht zudem hervor, dass nach Plänen des Bundesfinanzministeriums auch die Pkw-Maut künftig streckenbezogen erhoben werden soll. Ein Vergleich mit Frankreich zeigt, dass die auf den Autobahnkilometer umgerechneten Kosten in Frankreich heute schon mehr als vierfach höher liegen als künftig in Deutschland: durchschnittlich 8,12 Cent pro Kilometer in Frankreich gegenüber 1,94 Cent pro Kilometer in Deutschland. Frankreich hat dabei heute schon ein System mit privaten Konzessionären, wie es auch in Deutschland im Zuge der angestrebten Reform künftig ermöglicht würde.

Im Zuge der Umsetzung der Neuorganisation kommen weitere Faktoren hinzu, die den Mautpreis in die Höhe treiben: der (künftig aus der Maut zu bestreitende) Abbau des Sanierungsstaus, die Pflicht zur Zahlung von Mehrwertsteuer, Gewerbe- und Körperschaftsteuer sowie Verkehrsverlagerungseffekte. Allein die steuerlichen Auswirkungen sowie die Kosten für den Abbau des Sanierungsstaus würden nach einer groben Schätzung zu durchschnittlichen Mautkosten von 5,26 Cent pro Kilometer führen, dem 2,7-fachen des derzeit vorgesehenen Betrags. Eine Fahrt von Basel nach Rostock würde 52 Euro kosten, wöchentliches Pendeln zwischen Stuttgart und München 983 Euro im Jahr.

2. Veranlassung

Das Bundeskabinett hat am 14. Dezember 2016 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und den Entwurf eines Artikelgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften beschlossen. Danach würden unter anderem die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert und die Bundesautobahnen in alleinige Verwaltung des Bundes überführt. Es soll eine „Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ (IGV) errichtet werden, die sowohl Neubau, Ausbau und Erhalt als auch den Betrieb der Autobahnen (sowie gegebenenfalls von Bundesstraßen) zentral übernimmt.¹ Die Maut spielt in dem Vorhaben eine entscheidende Rolle: Die Einnahmen aus Pkw-Maut (offiziell: Infrastrukturabgabe) und Lkw-Maut sollen der IGV zufließen. Nach den Gesetzentwürfen ist zudem vorgesehen, auch das wirtschaftliche Eigentum an den Autobahnen (per Nießbrauch) an die IGV zu übertragen. Die Gesellschaft würde so selbst zur Mautgläubigerin.² Dabei wird angestrebt, die IGV mittelfristig vollständig aus Nutzerentgelten (d.h. Pkw-Maut und Lkw-Maut) ohne Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Verkehrsminister Dobrindt spricht in diesem Zusammenhang von einem „Finanzierungskreislauf Straße“. In einem Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers und der Wirtschaftskanzlei „Graf von Westphalen“ für das Verkehrsministerium vom 10. März 2017, das verschiedene Fragestellungen rund um die geplante Reform untersucht, wird dieser Zustand als „Zielstruktur“ bezeichnet:

¹ Die Grundgesetzänderung umfasst insgesamt 13 Artikel. Für die Autobahnreform zentral ist die Änderung von Art. 90 GG.

² Prof. Dr. Christoph Gröpl (2017): Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Haushaltsausschuss des Bundestags am 27. März 2017 zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems, BT-Drucksachen 18/11131, 18/11135, Thema: Infrastrukturgesellschaft Verkehr, S. 2 und 4. Online: <https://www.bundestag.de/blob/500078/7d115729d87c72992bbd85b6c73b3450/prof--dr--christoph-groeppl-data.pdf>

„Allerdings bietet das vorgeschlagene Reformkonzept die Perspektive zum Ausbau der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zur Infrastrukturbetreiberin, welche die ihr entstehenden Kosten der Bereitstellung der Bundesautobahnen als Gläubigerin von Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe vollständig außerhalb des Haushalts durch Nutzerentgelte refinanziert. In den gutachtlichen Erwägungen wird eine solche Konstellation auch als Zielstruktur bezeichnet, die gewissermaßen den Endpunkt der gutachtlichen Erwägungen markiert, [...]“³

Die Pkw-Maut wurde in Deutschland bisher im Wesentlichen als „Ausländermaut“ diskutiert. Es besteht dabei das Versprechen von Verkehrsminister Dobrindt:

„Kein deutscher Autofahrer wird durch die Pkw-Maut zusätzlich belastet. Mein Versprechen gilt! Es wird keine Mehrbelastung für inländische Autofahrer geben. Dabei bleibt es.“⁴

Tatsächlich sind aus wenigstens zwei Gründen Zweifel an dieser Aussage angebracht:

Die deutsche Pkw-Maut ist noch sehr niedrig

Die Autobahnreform würde die Verfügungsgewalt über die Autobahnen an die IGW abgeben. Gleichzeitig würden erhebliche Privatisierungsmöglichkeiten geschaffen. So könnten Teilnetze per ÖPP an Private abgegeben werden, wie auch der Bundesrechnungshof darstellt:

„Der Bundesrechnungshof hält es wie der Wissenschaftliche Beirat beim BMVI jedoch für nicht sachgerecht, dass der Gesetzentwurf den Umfang der Vergabe an Dritte nicht einschränkt. Ohne eine entsprechende Einschränkung könnte allein die Gesellschaft darüber entscheiden, das gesamte oder Teile des Autobahnnetzes funktional zu privatisieren. Private übernehmen dann die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Finanzierung von Autobahnnetzen und würden hierfür im Gegenzug die auf diesem Autobahnnetz anfallende Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe erhalten.“⁵

Eine ähnliche Situation liegt heute in Frankreich schon vor. Teilnetze sind per Konzession an private Firmenkonsortien vergeben. Die dortige Maut wird streckenbezogen erhoben, die Kosten für die Autofahrenden in Frankreich sind auf diesen Strecken sehr hoch. Es besteht der begründete Verdacht, dass künftig direkt oder indirekt beteiligte Investoren ihren Einfluss geltend machen, um auch in Deutschland vergleichbar hohe Einnahmen aus der Pkw-Maut zu erzielen. Wie viel höher die französische Maut ist und wie groß damit das Spannungsfeld, in dem die deutsche Pkw-Maut künftig stehen könnte, soll in der nachfolgenden Untersuchung gezeigt werden.

Bei einer vollständigen Umstellung auf die Nutzerfinanzierung entsteht eine Deckungslücke

Nach Aussagen der Daehre-Kommission⁶ werden bereits heute jährlich 7,2 Mrd. Euro für den Ausbau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen aufgebracht. Wenigstens weitere 2,1 Mrd. Euro wären erforderlich, um den Verzehr der Substanz aufzuhalten und aufgelaufene Schäden zu beseitigen. Als eine mögliche Lösung wurde dort bereits eine Infrastrukturabgabe vorgeschlagen, allerdings nicht als weitgehend kostenneutrales Instrument, sondern um „beträchtliche Mehreinnahmen für die Verkehrsinfrastruktur“ zu erzielen.⁷ Es wird deutlich, dass die derzeit beschlossene Maut nicht ausreichen wird, den bestehenden Sanierungstau aufzulösen und eine künftige Unterfinanzierung der

³ Kanzlei Graf von Westphalen / PwC Public Services (10. März 2017): „Gutachtliche Stellungnahme zur Gründung einer privatwirtschaftlich agierenden Verkehrsinfrastrukturgesellschaft des Bundes für den Bau, die Erhaltung, den Betrieb, die Unterhaltung und die Finanzierung der Bundesautobahnen in der Rechtsform einer GmbH“, Gutachterlichen Beratung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bei der Gestaltung der möglichen Reform der künftigen Verwaltung der Bundesautobahnen, S.4.

⁴ Alexander Dobrindt (2014): Interview mit bild.de am 02.12.2014, dokumentiert auf der Seite des Verkehrsministeriums. Online: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2014/VerkehrUndMobilitaet/bundesminister-dobrindt-interview-mit-der-bild-am-02-12-14.html?nn=14462>

⁵ Bundesrechnungshof (2017): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, Teil 1: Organisation (Gz.: V 5 - 2017 – 0971, Bonn, 07. April 2017), S. 13.

⁶ Daehre-Kommission (2012): Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Abschlussbericht der Kommission im Auftrag der Verkehrsministerkonferenz der Länder unter dem Vorsitz des Ministers. a.D. Karl-Heinz Daehre, S. 80.

⁷ A.a.O., S. 80.

Autobahnen zu vermeiden. Weitere Mautpreis-treibende Faktoren sind die künftige Mehrwertsteuerpflichtigkeit der IGV sowie die mögliche Pflicht zur Entrichtung von Gewerbe- und Körperschaftssteuer.

3. Grundlagen

Pkw-Maut in Deutschland

Die Pkw-Maut wurde 2015 durch das Gesetzes-Doppelpaket „Infrastrukturabgabe“ und „Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes“ (Entlastung vor Doppelbelastung durch die Infrastrukturabgabe) zwar beschlossen, allerdings vorläufig nicht in Kraft gesetzt. Zunächst mussten Ergebnisse aus einem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission abgewartet werden. Änderungsvorschläge der EU-Kommission aus diesem Verfahren wurden in eine Gesetzesnovelle überführt, die der Bundestag kürzlich am 24. März 2017 verabschiedet hat. Am 31. März 2017 verzichtete der Bundesrat auf eine Anrufung des Vermittlungsausschusses und gab damit den Weg frei für die Unterzeichnung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten. Die Pkw-Maut wird für InhaberInnen eines deutschen Pkw-Kennzeichens als verpflichtend zu erwerbende Jahresvignette durch das Kraftfahrtbundesamt erhoben. Parallel wurde eine Senkung der Kfz-Steuer beschlossen. Die Höhe der Maut hängt von der Schadstoffklasse und der Motorbauart des Fahrzeugs ab und ist auf maximal 130 Euro begrenzt. Für InhaberInnen ausländischer Pkw-Kennzeichen gibt es Kurzzeit-Vignetten zu günstigeren Tarifen.

Finanzierungskreislauf Straße

Im Gutachten der Kanzlei Graf von Westphalen / PwC vom 10.3.2017 wird ein „Finanzierungskreislauf Autobahnen“ dargelegt:

„Aufbauend auf der Nutzerfinanzierung der Bundesautobahnen und der sonstigen Bundesfernstraßen soll perspektivisch ein haushaltsexterner Finanzierungskreislauf für Bundesautobahnen/ Bundesfernstraßen geschaffen werden können, der vom Bundshaushalt entkoppelt ist.“⁸

Diese Konstruktion wird in der aktuellen Debatte auch »Straße finanziert Straße« oder »geschlossener Finanzierungskreislauf Straße« genannt. Der Kreislauf ist allerdings nicht annähernd geschlossen: Es ist belegt, dass von den externen Kosten des gesamten Verkehrs 96 Prozent auf den Straßenverkehr entfallen.⁹ Auch werden 95 Prozent der CO₂-Emissionen des Verkehrs in Deutschland durch den Straßenverkehr verursacht. Dazu kommt der Anteil des Straßenverkehrs an der Feinstaubbelastung, die jährlich zu geschätzten 47.000 vorzeitigen Todesfällen in Deutschland führt, was einem durchschnittlichen Lebenszeitverlust von circa zehn Jahren pro 1.000 Einwohner entspricht.¹⁰ Der Anteil der im Straßenverkehr Getöteten ist seit 2014 sogar wieder angestiegen: auf insgesamt 3.459 Menschen in 2015. Die Zahl der Verletzten stieg noch stärker, sie lag 2015 bei 67.706 Schwerverletzten und bei 325.726 Leichtverletzten.¹¹

In Deutschland fallen daher durch den Straßenverkehr erhebliche Kosten an, die nicht von den Verursachern getragen werden (jährlich [2005] rund 75 Mrd. Euro):

„Mindestens 40 Prozent der externen Kosten sind reine Umweltfolgeschäden, zu denen die Schäden durch Luftverschmutzung und Lärm, Klimafolgeschäden sowie Schäden an Natur und Landschaft

⁸ a.a.O., S.6.

⁹ Bundeszentrale für politische Bildung (2009): Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Online: http://www.bpb.de/themen/T9DLQN,0,Externe_Kosten_des_Verkehrs_in_Deutschland.html

¹⁰ Gemäß einer Schätzung des Umweltbundesamtes, siehe Kallweit, Dagmar; Wintermeyer, Dirk (2013): Berechnung der gesundheitlichen Belastung der Bevölkerung in Deutschland durch Feinstaub (PM10). Online: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/360/publikationen/berechnung_belastung_feinstaub_dtl_s_18-24.pdf

¹¹ Statistisches Bundesamt (2016): Unfallentwicklung auf deutschen Straßen 2015, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 12. Juli 2016 in Berlin. Online: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2016/Unfallentwicklung_2015/Pressebrochure_unfallentwicklung.pdf?__blob=publicationFile

*zählen. Bei Fahrten mit dem Pkw entstehen nach Berechnungen des Umweltbundesamtes knapp 3 Cent pro Kilometer allein an Umweltkosten.*¹²

Pro gefahrenem Pkw-Kilometer kommt man auf 7,5 ct/km an externen Kosten. Deswegen war es lange Konsens bei allen im Bundestag vertretenen Parteien, dass ein Teil der Einnahmen aus dem Straßenverkehr in die Schiene, den ÖPNV und in den Rad- und Fußverkehr fließt. Dieser Teil fällt schon seit Jahren viel zu klein aus, mit der IGV wird es womöglich überhaupt keinen nennenswerten Ausgleich mehr geben. Insbesondere der Straßenverkehr auf den Bundesautobahnen verursacht weiterhin immense Kosten, müsste aber von „seinen“ Einnahmen dann gar nichts mehr abgeben.

Die Zielstruktur der Infrastrukturgesellschaft mit „Nutzerfinanzierung“ zu etikettieren kann daher als geschickter PR-Coup angesehen werden, mit dessen Hilfe Gerechtigkeit und Fairness impliziert werden. Wenn sich die IGV ausschließlich aus Maut- und Vignetten-Einnahmen speist und kein Haushaltszuschuss des Bundes mehr notwendig sein sollte, ist außerdem eine Beteiligung des Bundestags (den Plänen der Bundesregierung folgend) nicht mehr gegeben, was einer Entdemokratisierung des Fernstraßenbaus gleichkäme. Wäre tatsächlich lediglich die NutzerInnenfinanzierung das Ziel, wären Maut und Vignette unnötig. Dies ließe sich auch mit steuerlichen Mitteln problemlos organisieren.

Umstellung der Infrastrukturabgabe auf eine streckenbezogene Maut

Die Umstellung der Infrastrukturabgabe auf eine streckenbezogene Maut wäre mit einem einfachen Bundesgesetz möglich. Nach der derzeitigen Planung subventionieren bei einer zeitbezogenen Vignette viele WenigfahrerInnen wenige VielfahrerInnen. Wolfgang Schäuble hat die streckenbezogene Maut, wie sie heute schon in Frankreich angewandt wird, bereits lange im Blick:

*"Ihm [Finanzminister Wolfgang Schäuble] schwebt unter anderem eine streckenbezogene Belastung aller Autofahrer vor. Im Finanzministerium sieht man die Maut nicht als ein kurzfristiges Projekt, sondern um ein eher langfristig angelegtes Konzept."*¹³

Wie die Zeitung »Die Welt« im schon Herbst 2014 berichtete, spricht sich Wolfgang Schäuble dabei auch für »neue Mischformen zwischen staatlichen und privaten Geldern« zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen aus:

*„In einem Interview im Juni [2014] verwies er [Wolfgang Schäuble] unter anderem auf Modelle in den USA. [...] Geht es nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers, passt sich die Grundgesetz-Änderung in eine europäische Investitionsoffensive zur Belebung der Konjunktur ein. [...] Die Bundesregierung wäre dann [mit einer Änderung von Art. 90 GG] in der Lage, private Investoren hinzuziehen und diese im großen Stil daran zu beteiligen. Das wäre die Grundvoraussetzung für ein groß angelegtes Mautkonzept, das weit über bisherige Beteiligungsprojekte privater Träger an öffentlichen Investments (ÖPP) hinausgeht, heißt es. Schäuble sucht offenbar eine Möglichkeit, Milliarden für die nötigen Infrastrukturinvestitionen lockerzumachen, ohne dabei im großen Stil in die Bundeskasse greifen zu müssen. Denn das würde die Neuverschuldung in die Höhe treiben.“*¹⁴

Der Bundesrechnungshof weist in einem Gutachten vom 19. April 2017 darauf hin, das Bundesministerium für Finanzen strebe eine streckenabhängige Maut an:

¹² Bundeszentrale für politische Bildung a.a.O.

¹³ Dams, Jan; Gersemann, Olaf; Greive, Martin (2014): Für die Maut mal eben das Grundgesetz ändern? In: Die Welt, 04.09.14. Online: <http://www.welt.de/wirtschaft/article131887065/Fuer-die-Maut-mal-eben-das-Grundgesetz-aendern.html>

¹⁴ N24 (2014): Siegmар Gabriel sucht neue Finanzierungswege für Straßenbau. In: N24, 16.08.14. Online: <http://www.n24.de/n24/Nachrichten/Wirtschaft/d/5243590/siegmар-gabriel-sucht-neue-finanzierungswege-fuer-strassenbau.html>

„Aus einer Leitungsvorlage des BMF geht hervor, dass das BMF bereits zum 1. Januar 2021 die Phase 3 erreichen möchte. Danach strebt es überdies an, die Infrastrukturabgabe in eine streckenabhängige Maut umzuwandeln.“¹⁵

Der Bundesrechnungshof weist zudem auf ein weiteres wichtiges Indiz hin, das auf die Umstellung auf eine streckenabhängige Maut hindeutet. Ein wesentliches Motiv der Gründung der IGV scheint es zu sein, die Verschuldung der Gesellschaft Maastricht-neutral zu gestalten. Dafür muss die IGV (unter anderem) mehr als 50 % ihrer Kosten durch Umsatzerlöse decken. Das geht mit einer Vignettenlösung nicht:

„Auch eine Pkw-Maut könnte hier einbezogen werden, wenn sie als Preis für die Nutzung der Straße und nicht als Steuer gewertet wird. Da die Infrastrukturabgabe für die Inländer pauschal pro Jahr festgesetzt wird, dürfte sie nach Auffassung des BMF als Steuer eingestuft werden.“

Die Maut müsste also so umgestaltet werden, dass sie eine echte Nutzerfinanzierung ist, z.B. durch eine streckenabhängige Ausgestaltung.

Wie die Rendite der privaten Investoren den Autofahrenden als Kosten angelastet werden könnte, hatte bereits die Fratzscher-Kommission erarbeitet:

„Bei der (Preis-)Regulierung durch die Regulierungsbehörde sollten die Fremdkapitalkosten anerkannt werden. Bei den Mauteinnahmen sollte, wie oben dargestellt, das Kostendeckungsprinzip gelten, wobei eine Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals berücksichtigt werden könnte. Damit wäre ein Ansatzpunkt für die Berechnung einer (Eigenkapital-)Rendite für das private Kapital gefunden.“¹⁶

Welche Folgen eine solche Interpretation des Kostendeckungsprinzips zeitigt, kann in Frankreich beobachtet werden. Der Bundesrechnungshof gibt an, dass die privaten Konzessionäre, die in Frankreich die Autobahnen bauen, erhalten, betreiben und finanzieren und dafür die Maut von den NutzerInnen erheben dürfen, Umsatzrenditen zwischen 20 und 24 Prozent erzielen.¹⁷ Der Spiegel verbildlichte diesen Umstand bereits 2014 wie folgt:

Von 100 Euro, die ein Autofahrer an der Mautstelle berappt, kassieren die Konzessionäre einen Nettoprofit zwischen 20 und 24 Euro.¹⁸

4. Kilometermeterpreisvergleich Deutschland – Frankreich

Mautkosten in Deutschland

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) beziffert die Gesamtsumme aller gefahren Kilometer auf deutschen Autobahnen (Fahrleistung) für das Jahr 2015 mit 237,4254 Mrd. km, bei einer Autobahnnetzlänge von 12.971 Kilometern.¹⁹

Die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) herausgegebene Statistiksammlung „Verkehr in Zahlen 2016/17“ weist die Jahresfahrleistung mit 236,9 Mrd. km aus²⁰, betrachtet die Angabe jedoch als vorläufig und verweist als Quelle auf die BASt, deren Wert mutmaßlich exakter ist. Verkehr in Zahlen (ViZ) veröffentlicht außerdem separat die Fahrleistung der derzeit

¹⁵ Bundesrechnungshof (2017): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung. Teil 2: Finanzierung (Gz.: V 5 – 2017 – 0971/II Bonn, 19. April 2017), S. 4.

¹⁶ Fratzscher-Kommission (2015): Stärkung von Investitionen in Deutschland. Abschlussbericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie Sigmar Gabriel.

¹⁷ Bundesrechnungshof (2017): Vortrag zum Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, S. 27.

¹⁸ Der Spiegel (18.10.2014): Maut in Frankreich: Wut auf die Wegelagerer.

¹⁹ Bundesanstalt für Straßenwesen (2015): BAB-Netzlängen und -Fahrleistungen nach Bundesländern. Online: [http://www.bast.de/DE/Statistik/Verkehrsdaten/2015/Fahrleistungen-2015.pdf? blob=publicationFile&v=2](http://www.bast.de/DE/Statistik/Verkehrsdaten/2015/Fahrleistungen-2015.pdf?blob=publicationFile&v=2)

²⁰ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Statistisches Handbuch "Verkehr in Zahlen", S. 106. Online: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen_2016.html

mautpflichtigen Fahrzeuge (Lkw): im Jahr 2015 waren es 29,733 Mrd. km. Um die Fahrleistung von Pkw zu erhalten, muss dieser Wert von der Gesamtfahrleistung entsprechend subtrahiert werden. Es ergeben sich 207,692 Mrd. Pkw-Kilometer.²¹

Für die künftigen Jahreseinnahmen aus der Infrastrukturabgabe (Pkw-Maut) rechnet das Verkehrsministerium mit 4,0218 Mrd. Euro für das Einführungsjahr 2019.²² Davon werden 3,1437 Mrd. Euro von deutschen Pkw-HalterInnen entrichtet. Da eine Pflicht zum Kauf der Jahresvignette besteht, kann diese Prognose als relativ sicher angesehen werden. Auf sogenannte gebietsfremde Pkw („Ausländer-Maut“) entfallen 878,081 Mio. Euro. Der Abzug von Kosten für den Betrieb des Vignetten-Systems, der mit 210,5 Mio. Euro angegeben wird, soll hier außen vor bleiben, da diese Kosten weiterhin als Abgabe für die BürgerInnen anfallen, deren Belastung hier untersucht wird.

Mit der Einnahmeprognoze des BMVI und unter Annahme einer konstanten Pkw-Gesamtfahrleistung auf den Bundesautobahnen lassen sich die künftigen durchschnittlichen Infrastrukturabgaben-Kosten pro Autobahnkilometer überschlagen. Es ergibt sich ein Wert von **1,94 ct/km**:

$$\frac{4,0218 \text{ Mrd. €}}{207,692 \text{ Mrd. km}} = 0,0194 \frac{\text{€}}{\text{km}} = 1,94 \frac{\text{ct}}{\text{km}} \quad (1)$$

Die Einnahmeprognoze des BMVI wird von Ralf Ratzenberger, der im Auftrag des ADAC ein Gutachten erstellt hat²³, allerdings kritisiert und als unseriös gerechnet zurückgewiesen. Insbesondere bei den Einnahmen durch ausländische Vignetten-KäuferInnen sieht Ratzenberger falsche Grundannahmen. Ratzenberger geht davon aus, dass von deutschen Pkw-HalterInnen Abgaben in Höhe von 3,306 Mrd. Euro (2019) zu erwarten sind, diese jedoch bis zum Jahr 2023 (aufgrund der veränderten Zusammensetzung der Pkws und ihrer Schadstoffklassen) auf 2,878 Mrd. Euro sinken werden. Für ausländische Pkw erwartet er für das Jahr 2019 ein Gebührenaufkommen von lediglich 276 Mio. Euro²⁴. Dieses würde relativ konstant bleiben, für 2023 erwartet Ratzenberger 278 Mio. Euro. Insgesamt ergäbe sich für 2019 dementsprechend ein Gebührenaufkommen von 3,312 Mrd. Euro, für 2023 nur noch 3,156 Mrd. Euro. Für die Ermittlung der durchschnittlichen Infrastrukturabgaben-Kosten pro Autobahnkilometer für das Jahr 2019 hätte dies folgende Auswirkung:

$$\frac{3,312 \text{ Mrd. €}}{207,692 \text{ Mrd. km}} = 0,0159 \frac{\text{€}}{\text{km}} = 1,59 \frac{\text{ct}}{\text{km}} \quad (2)$$

Ein Autobahnkilometer würde die AutofahrerInnen in Deutschland im Durchschnitt also 0,35ct weniger kosten als in der BMVI-Prognose. Da dies eine Unterdeckung der Kosten zufolge hätte, wäre eine frühzeitige Erhöhung der Infrastrukturabgabe in diesem Falle wohl noch wahrscheinlicher als ohnehin.

Mautkosten in Frankreich

Ein Vergleich zwischen dem (künftigen) deutschen und dem französischen Mautsystem hat die grundlegenden Unterschiede zu berücksichtigen. Die französische Maut wird streckenbezogen erhoben und an Mautstellen eingezogen. Die neue deutsche Infrastrukturabgabe ist zeitbezogen (Vignetten-System). Die deutsche Lkw-Maut ist zwar auch streckenbezogen, wird aber satellitengestützt über GPS

²¹ Das Kraftfahrtbundesamt (KBA) beziffert die Gesamtfahrleistung deutscher Kraftfahrzeuge für das Jahr 2015 mit 716,2 Mrd. Kilometern. Wegen der spezifischen Erhebungsmethode des KBA (Hochrechnungen der Tachostände bei Hauptuntersuchungen) kann das KBA nicht bestimmen, auf welchem Straßentyp (Autobahn, Bundesstraße, Landstraße etc.) die Fahrleistung absolviert wurde. Die KBA-Statistik hilft deshalb für eine Erhebung der Fahrleistung auf Autobahnen nicht weiter.

²² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (16.01.2017): Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe. Online: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/prognose-einnahmen-verkauf-vignetten.pdf?__blob=publicationFile

²³ Ralf Ratzenberger (2017): Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017 im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs, Schlussbericht. München, 07.02.2017.

²⁴ Ebd, S. 23ff.

erhoben. In Frankreich wird zudem zwischen fünf unterschiedlichen Fahrzeugkategorien unterschieden (vom Motorrad bis zum Gespann mit Zugfahrzeug).²⁵

Das französische Autobahnnetz ist 11.882km lang (2014), also nur unwesentlich kürzer als das deutsche. Die Maut-Regelungen sind alles andere als einheitlich. Einige Autobahnen (v.a. in der Bretagne, im Elsass und bei Paris) sind kostenlos, 9053,2km [9111,9km]²⁶ des Netzes sind jedoch mautpflichtig (2015). Die Regierung hat jeweils Konzessionen mit sehr langen Laufzeiten (im längsten Fall bis 2070 [2086]) an diverse private Konsortien vergeben, die die Autobahnen zu unterschiedlichen Bedingungen betreiben und zum Teil extrem hohe Renditen für ihre Anteilseigner erwirtschaften.

Die Jahresfahrleistung 2015 auf den französischen mautpflichtigen Autobahnen betrug 89,6485 Mrd. [89,9072 Mrd.] Kilometer, wovon 76,9696 Mrd. [77,2068 Mrd.] auf Pkw und 12,6789 Mrd. [12,7004 Mrd.] auf Lkw entfielen.²⁷ Die gesamten Mauteinnahmen beliefen sich im Jahr 2015 auf 9,0933 Mrd. [9,3878Mrd.] Euro. Rund 68 Prozent davon entfielen auf Pkw [6,2697 Mrd. Euro], rund 32 Prozent auf Lkw [2,8904 Mrd. Euro] (Zum Vergleich Lkw-Maut-Abgaben in Deutschland 2014: 4,4643 Mrd. Euro). Die durchschnittlichen Mautkosten für Pkw pro Kilometer betragen in Frankreich dementsprechend **8,12ct/km**:

$$\frac{6,2697 \text{ Mrd. €}}{77,2068 \text{ Mrd. km}} = 0,0812 \frac{\text{€}}{\text{km}} = 8,12 \frac{\text{ct}}{\text{km}} \quad (3)$$

Dies entspricht mehr als dem Vierfachen des aus der BMVI-Prognose für Deutschland errechneten Wertes.

Vergleich der streckenbezogenen bzw. auf Strecken umgerechneten Mautkosten

Die Differenz zwischen 1,94 ct/km und 8,12 ct/km lässt das Preissteigerungspotenzial der deutschen Mautpläne deutlich werden. Selbst wenn man den künftigen Vignettenpreis also lediglich an französische Durchschnittswerte anpassen würde, sind deutlich höhere und schnellere Abgabensteigerungen zu erwarten als bisher vom BMVI in Aussicht gestellt.

Am Vergleich einzelner Strecken lassen sich die Kosten veranschaulichen. Nimmt man den errechneten Durchschnittskilometerpreis von 1,94 ct/km als Grundlage, würde eine Fahrt auf der Strecke Berlin-Hannover mit einer Streckenlänge von 267 Autobahn-Kilometern durchschnittlich 5,18 Euro kosten. Die vergleichbare Strecke Paris-Calais in Frankreich mit 277 Autobahn-Kilometern kostet für normale Pkw 21,70 Euro an Mautgebühren.²⁸ Das entspricht 7,8ct/km, die Vergleichsstrecke ist also für französische Verhältnisse günstig. Besonders teuer ist hingegen ein nur 15km langer Abschnitt der A36 im Osten Frankreichs nahe der Schweizer Grenze. Zwischen Voujeaucourt und L'Isle-sur-le-Doubs kostet die Fahrt 3,60 Euro, das entspricht 24ct/km. Würde man diesen – zugegeben sehr hohen Kilometerpreis – für die Strecke Berlin-Hannover ansetzen, käme man auf Mautgebühren von 64,08 Euro.

Der Vergleich zeigt: Die Dobrindt'sche Infrastrukturabgabe ist voraussichtlich nur ein Einstieg in die Pkw-Maut, das Potenzial zum schnellen Preisanstieg ist enorm.

²⁵ Eine zusätzliche geplante „Ecotaxe“ – ähnlich der deutschen GPS-gestützten Lkw-Maut – wurde vom französischen Parlament Ende 2016 abgelehnt.

²⁶ Die Werte in eckigen Klammern schließen spezielle mautpflichtige Brücken und Tunnel mit ein.

²⁷ ASFA (2016): chiffres clés 2016. Online: <http://www.autoroutes.fr/fr/publications/chiffres-cles.htm>

²⁸ Einen Überblick über die Kosten aller Autobahnabschnitte in Frankreich bietet die offizielle Website www.autoroutes.fr

5. Mautkostentreibende Faktoren

Preisanstieg durch Abbau des Sanierungsstaus

Das Graf-von-Westphalen-Gutachten (GvW) vom März 2017 geht von einer Vollfinanzierung der IGW durch Infrastrukturabgabe und Lkw-Maut ab 2024 aus.²⁹ Zu diesem Zeitpunkt würde die IGW bereits als Mautgläubigerin fungieren. Da die Lkw-Maut konstant bleiben soll, muss die IGW ihre Pkw-Maut-Einnahmen bis 2046 um über 90 Prozent steigern, um ihre (angesetzten) Kosten weiter decken zu können. Die Einnahmen würden sich gemäß GvW folgendermaßen zusammensetzen:

	2024	2046
Lkw-Maut	3,4 Mrd. Euro	3,4 Mrd. Euro
Infrastrukturabgabe (Pkw-Maut)	2,7 Mrd. Euro	5,2 Mrd. Euro
Gesamt	6,1 Mrd. Euro	8,5 Mrd. Euro

Tabelle 1: Notwendige (Maut)-Einnahmen nach GvW (2017)

Der geplante kontinuierliche Anstieg der Infrastrukturabgabe (nahezu eine Verdopplung in gut 20 Jahren) wird deutlich. Es deutet sich jedoch an, dass diese Einnahmen keineswegs ausreichen würden, den Sanierungsstau der Autobahnen, der in den kommenden 15 Jahren vollständig abgebaut werden soll, abzudecken.

Mehrwertsteuer

Mehrere Gutachten weisen übereinstimmend darauf hin, dass die IGW nach Abschluss der Übergangsphase umsatzsteuerpflichtig würde.³⁰ Dies wäre faktisch eine Steuererhöhung. Zwar ist die Steuer selbst bereits existent, der zu besteuerte Gegenstand wird aber neu eingeführt und ist, solange man (weiterhin) Auto fährt, nicht zu vermeiden. Die Mehrbelastung der fälligen Mehrwertsteuer in Höhe von 19 Prozent würde vermutlich von der IGW direkt an die Autofahrenden weitergegeben.

Eine Mehrwertsteuer für die Benutzung der Autobahnen erscheint aus ökologischer Sicht angemessen. Die Mehrwertsteuereinnahmen fließen zum Großteil in den Bundes- und die Landeshaushalte, nicht als Rendite in die Hände Privater. Eine hohe Autobahnnutzungsgebühr ist, wenn sie verkehrlenkende Wirkung hat und nicht nur einseitig der Kapitaleseite dient, für eine Verlagerung auf ökologischere Verkehrsträger wünschenswert. Dies wäre bei der Mehrwertsteuer der Fall. Sie könnte Menschen wegen der hohen Kosten davon abhalten, das Auto zu benutzen, was aus Klimaschutzgründen dringend geboten ist. Auch wird auf jede Bahnfahrkarte bereits heute Mehrwertsteuer gezahlt.

Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen sind von einem neu zu steuernden Gegenstand allerdings stärker betroffen als andere Gruppen, da sie anteilig einen größeren Teil ihrer Ausgaben aufbringen müssen, der keiner Steuerprogression unterliegt. Dieser Umstand betrifft die Pkw-Maut insgesamt, aber eben auch den zusätzlichen Anteil in Form der Mehrwertsteuer.

Gewerbe- und Körperschaftsteuer

Folgt man dem Gutachten von Prof. Gröpl, wäre die Infrastrukturgesellschaft als Gläubigerin von Lkw-Maut und Infrastrukturabgabe nicht nur mehrwertsteuerpflichtig, sondern müsste auch Gewerbe- und Körperschaftsteuer entrichten, was mögliche Gewinne zusätzlich mit etwa 30 Prozent belasten würde.³¹

²⁹ Kanzlei Graf von Westphalen, a.a.O., Anlage 4.1, S. 26.

³⁰ Z.B. Bundesrechnungshof (2017): Vortrag zum Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, S. 9.

³¹ Christoph Gröpl, a.a.O, S. 6.

Planungskosten

Bisher bezahlt der Bund die Baumaßnahmen, die Länder halten die sogenannten Auftragsverwaltungen vor und bezahlen die Planungskosten. Für die Planungskosten werden drei Prozent der Projektkosten vom Bund erstattet. Diese Erstattung wird von mehreren Seiten als deutlich zu gering erachtet, für Investitionen in die Schiene werden 18 Prozent erstattet. Kostendeckend wäre vermutlich eine Erstattung von 15 bis 20 Prozent. Übernimmt die IGV künftig neben den Baumaßnahmen auch die Planungskosten, müssen auf die bisherigen Investitionskosten des Bundes für den Autobahnbau zusätzlich 15 Prozent aufgeschlagen werden.

In den Kostenermittlungen der Daehre-Kommission, der viele Prognosen im Bereich der Autobahnen zugrunde liegen, sind diese Kosten in den Gesamtkosten bereits enthalten, da dort die Kosten von Bund und Ländern addiert wurden. Es kann im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht ermittelt werden, ob diese Annahme für die unterstellten Kosten der Sanierungsmaßnahmen auch im GvW-Gutachten zugrunde gelegt wurde. Planungskosten werden daher im Weiteren nicht veranschlagt. Aus Bundessicht fallen die Kosten jedoch fraglos zusätzlich an.

Verlagerung

Die Verkehrsdichte ist in Deutschland auf den (künftig) mautpflichtigen Autobahnen fast doppelt so hoch wie in Frankreich. Das entspricht auch recht genau dem Verhältnis der Bevölkerungsdichte.

	Jahresfahrleistung im mautpflichtigen Netz in Mrd. km	Länge mautpflichtiges Netz in km	Pkw pro km und Tag im mautpflichtigen Netz	Einwohner pro km ² 2015	Einwohner 2015
Deutschland	207,692	12.971	43.869	230	82.175.684
Frankreich ³²	77,207	9112	23.214	122	66.453.558
Verhältnis D zu F			1,9 : 1	1,9 : 1	1,2 : 1

Tabelle 2: Vergleich der Verkehrsdichte im mautpflichtigen Netz in Deutschland und Frankreich³³

Allerdings bewegen sich die Längen der Gesamtnetze ebenso wie die Gesamtzahl der Einwohner in Deutschland und Frankreich in der gleichen Größenordnung. Es ist anzunehmen, dass es in Frankreich infolge der Maut eine gewisse Verlagerung des Verkehrs gab.

Auch in Deutschland wird es aller Voraussicht nach Verkehrsverlagerungen geben, sei es hin zu mautfreien Bundes- und Landesstraßen, sei es zu anderen Verkehrsträgern. Das ist, soweit Anteile zu ökologischeren Verkehrsträgern abwandern, fraglos erwünscht. Kommt es wie dargestellt zu einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Maut, könnte dadurch ein Rückgang der Jahresfahrleistung im mautpflichtigen Netz verursacht werden. Bezogen auf die anvisierte Kreislaufrechnung der IGV entfallen allerdings Einnahmen, die gegebenenfalls durch weitere Mauterhöhungen kompensiert werden müssten.

³² Ohne Übersee.

³³ Quellen: <https://de.wikipedia.org/wiki/Deutschland>, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1892117?sommaire=1912926>, eigene Berechnungen

Gesamtübersicht möglicher Mehrkosten

Ausgehend von der Grundmaut gemäß den Annahmen des BMVI von 1,94 ct pro km, könnte sich die Maut im Laufe der nächsten Jahre deutlich erhöhen:

Durchschnittsmaut bei der Einführung	1,94 ct pro km	
Umsatzrendite Kapitalanleger inklusive Gewerbe- und Körperschaftsteuer	* 20% =	2,33 ct pro km ³⁴
Mehrwertsteuer	* 19% =	2,77 ct pro km
Preisanstieg durch Abbau des Sanierungsstaus	* 90% =	5,26 ct pro km

Tabelle 3: Grobe Pkw-Maut-Mehrkostenschätzung infolge steuerlicher Effekte und Sanierungsstau

Veranschaulicht für einzelne Strecken könnten also folgende Mehrkosten auf die AutofahrerInnen zukommen:

		Maut	+ Rendite	+ MWSt	+ Sanierungsstau
Strecke	Länge auf BAB in km	1,94 ct/km	2,33 ct/km	2,77 ct/km	5,26 ct/km
Stuttgart-München	203	3,94 €	4,73 €	5,62 €	10,69 €
Berlin-Hannover	267	5,18 €	6,22 €	7,40 €	14,05 €
Dresden-Düsseldorf	572	11,10 €	13,33 €	15,84 €	30,11 €
Stuttgart-Hamburg	643	12,47 €	14,98 €	17,81 €	33,84 €
Basel-Rostock	980	19,01 €	22,83 €	27,15 €	51,58 €

Tabelle 4: Grobe Pkw-Maut-Mehrkostenschätzung bezogen auf ausgewählte Städteverbindungen

Bezogen auf die ursprünglichen Kosten bei Einführung der Maut würden sich die Kosten pro Kilometer somit verdreifachen. Berufspendelnde, die einmal wöchentlich von Stuttgart nach München und zurückfahren, würden pro Jahr 983 Euro für die Infrastrukturabgabe/Pkw-Maut bezahlen. Wer in einem Ballungsgebiet auf der täglichen Fahrt zur Arbeit pro Weg 20km über die Stadtautobahn fährt, müsste – bei 220 Arbeitstagen pro Jahr – 488 Euro im Jahr an zusätzlichen Kosten tragen.

³⁴ In der rechten Spalte: Werte bereits kumuliert.