

KURZANALYSE IM AUFTRAG DER BUNDESTAGSFRAKTION BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

Das Aufkommenspotential der deutschen Pkw-Maut

Auswirkungen der im Dezember 2016 geplanten Änderungen der Infrastrukturabgabe auf die zu erwartenden Nettoeinnahmen auf Basis bestehender Abschätzungen

Matthias Runkel, Alexander Mahler

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Kurzanalyse betrachtet die Auswirkungen der im Dezember 2016 angekündigten Änderungen in der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe. Basierend auf bestehenden Abschätzungen ist zu erwarten, dass die Erlöse durch den Verkauf von Kurzzeitvignetten für ausländische Pkw um ca. 8,6 bis 17,2 Mio. Euro pro Jahr höher ausfallen könnten. Durch die zunehmende Verbreitung von Euro 6 Pkw werden die Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten für ausländische Pkw ohne Anpassungen in der Preisstruktur zukünftig zurückgehen. Eine Anpassung der offiziellen Abschätzung des BMVI auf den Fahrzeugbestand vom 1.1.2016 verringert die mit dieser Methodik zu erwartenden Einnahmen aus dem Verkauf von Kurzzeitvignetten um ca. 30 Mio. Euro für 2016. Da der Anteil von Euro 6 Pkw auch zukünftig deutlich zunehmen wird, ist auch in den Folgejahren von einem ähnlich starkem Einnahmerückgang auszugehen.

Die im Dezember 2016 angekündigte zusätzliche Entlastung von Euro 6 Pkw in der Kfz-Steuer wird die tatsächlichen Nettoeinnahmen verringern. Laut denen der Presse zu entnehmenden Pläne nimmt das Volumen der Entlastung um ca. 100 Mio. Euro zu und überkompensiert etwaige Mehrreinnahmen aus dem Verkauf von Kurzzeitvignetten deutlich.

Damit verringern sich die zu erwartenden Nettoeinnahmen in verschiedenen Abschätzungen um bis zu 100 Mio. Euro. Bisherige Abschätzungen von 80 bis 140, 262 und 493 Mio. Euro (Schmid Mobility Solutions 2015, Ratzenberger 2014, BMVI 2015) würden somit deutlich geringer oder sogar leicht negativ ausfallen.

Mit Blick auf den bereits sehr hohen Anteil von Euro 6 Pkw in den Neuzulassungen (über 95 % in 2016) ist eine zusätzliche Förderung dieser Fahrzeuge nicht notwendig und ineffizient. Die vermeintlich ökologische Anreizwirkung der Infrastrukturabgabe ist bereits überholt bevor sie eingeführt wird.

INHALT

1	Ausgangslage und Fragestellung	2
2	Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe	2
3	Abschätzung des Aufkommenspotentials	3
3.1	Bestehende Abschätzungen	3
3.2	Wirkung der neuen Preisstruktur	5
3.3	Wirkung der Euro 6-Entlastung	6
4	Fazit	8
	Literatur	9

1 Ausgangslage und Fragestellung

Mit der Unterzeichnung des Koalitionsvertrages zwischen CDU/CSU und SPD 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. Ratzenberger (2014), 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 einleitete (Europäische Kommission 2016a).

In Folge der Gespräche zwischen der Europäischen Kommission und der deutschen Regierung wurde Anfang Dezember 2016 publik, dass eine Einigung erzielt worden sei (Europäische Kommission 2016b). Details zur konkreten Ausgestaltung sind bislang nur zum Teil bekannt, allerdings soll ein zentrales Element eine stärkere Entlastung von Pkw der Schadstoffklasse Euro 6 sein. Dadurch könnten sich die tatsächlich erzielten Mehreinnahmen durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe verringern und den Nutzen des Instruments in dieser Ausgestaltung deutlich senken. Daneben soll die Staffelung der Kurzzeitvignetten für ausländische Fahrzeuge geändert werden. Die geplanten Änderungen werden in Kapitel 2 dargestellt.

Ziel der Kurzanalyse ist eine grobe Abschätzung der fiskalischen Effekte durch die zusätzlich geplante Entlastung der Euro 6-Pkw und die geänderte Staffelung der Kurzzeitvignetten.

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 und den darauf folgenden Gesprächen sind Änderungen angekündigt worden. Im Folgenden sind die relevanten Ausgestaltungsmerkmale laut Gesetz vom 8. Juni 2015 und die bis zum 16. Dezember 2016 bekannt gewordenen Änderungen im Rahmen des Kompromisses zwischen der EU-Kommission und der deutschen Regierung dargestellt. Alle folgenden Berechnungen bauen auf den Erkenntnisstand zu diesem Zeitpunkt auf.

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 (2015)

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) gibt es für beide Kurzzeitvignetten drei Tarife (siehe Tabelle 2,

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

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 3.2 betrachtet.

Tabelle 2: Alte und neue Berechnung der Kurzzeitvignetten

JvP	10 Tage	2 Monate	JvP	10 Tage	2 Monate
			0 bis 19	2,50	7,00
0 bis 39	5,00	16,00	20 bis 39	4,00	11,00
40 bis 69	10,00	22,00	40 bis 69	8,00	18,00
Ab 70	15,00	30,00	70 bis 99	14,00	30,00
			Ab 100	20,00	40,00

Quelle: BMVI (2015)

Änderungen sollen ebenfalls an der **Rückerstattung der Infrastrukturabgabe** für inländische Fahrzeuge vorgenommen werden. 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. Für die meisten Fahrzeuge wären die Kosten der Jahresvignette in gleicher Höhe von der Kfz-Steuer wieder abgezogen worden, so dass für den/die Einzelne_n in der Summe keine Veränderung der Belastung stattgefunden hätte. Lediglich Fahrzeuge der Abgasnorm Euro 6 sollten entsprechend den Tarifen für Euro 4 und 5 entlastet werden, was in der Summe zu einer Entlastung dieser Fahrzeuge geführt hätte.

Im Rahmen des Kompromisses mit der EU-Kommission soll die Entlastung der Euro 6-Pkw ausgebaut werden. In die Öffentlichkeit sind dabei uneinheitliche Details gedrungen. Laut verschiedenen Quellen (siehe z. B. Dobrindt 2016 und tagesschau 2016) soll der Umfang der Entlastungen in der Summe 100 Mio. Euro betragen. Andere Quellen (siehe z. B. Becker 2016) sprechen von einer Entlastung um den Faktor 1,2. Euro 6-Pkw würden dementsprechend das 1,2-fache ihrer jährlichen Infrastrukturabgabe über die Kfz-Steuer erstattet bekommen. In diesem Fall wäre der Gesamtumfang der Entlastung abhängig vom Bestand an Euro 6-Pkw. Aufgrund des deutlichen Zuwachses solcher Pkw, läge der Umfang nach eigenen Berechnungen im Jahr 2016 noch weiter unter 100 Mio. Euro, würde aber in wenigen Jahren deutlich höher ausfallen (siehe Kapitel 3.3).

3 Abschätzung des Aufkommenspotentials

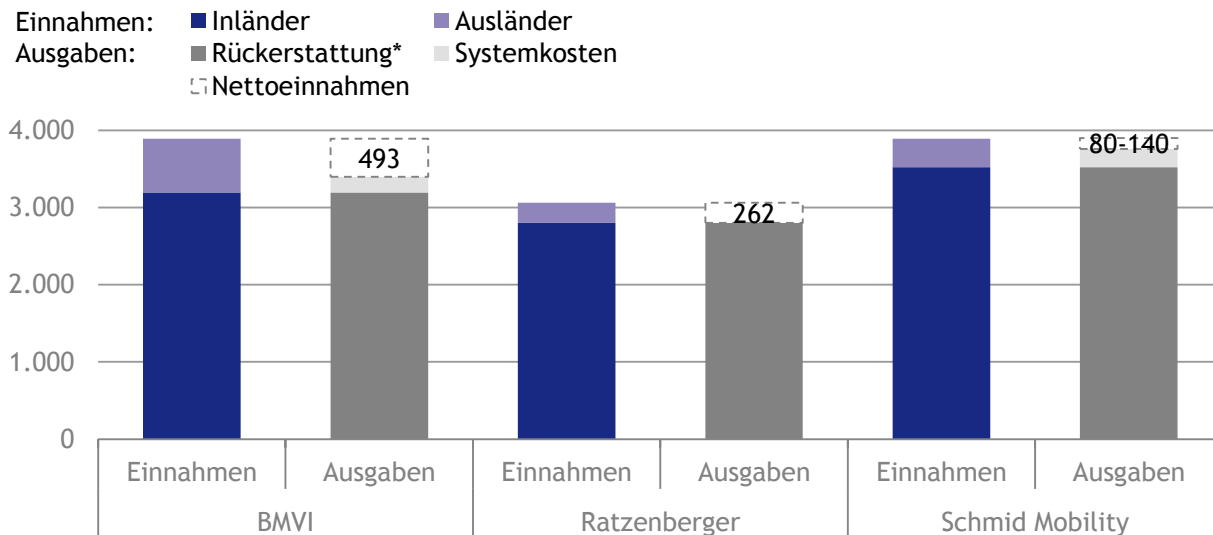
3.1 Bestehende Abschätzungen

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 Inländer die Einnahmen der Kfz-Steuer. Andererseits ist die Erhebung und Kontrolle der Maut mit jährlichen Systemkosten verbunden. 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 Einnahmeproggnose des BMVI (2015) selbst, eine Abschätzung der Einnahmen im Auftrag des ADAC (Ratzenberger 2014) sowie eine Kurzstudie der Schmid Mobility Solutions GmbH (2015) im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen.

Die drei Abschätzungen gehen von jährlichen Bruttoeinnahmen der Infrastrukturabgabe zwischen 3,1 bis 3,9 Mrd. Euro aus. Aufgrund der Rückerstattung über die Kfz-Steuer für inländische Pkw sowie die relativ hohen Systemkosten (diese werden in den Berechnungen von Ratzenberger nicht berücksichtigt) wird jedoch lediglich mit **jährlichen Nettoeinnahmen von 80 bis 493 Mio. Euro** ausgegangen. Nicht abgebildet sind hier die einmaligen Implementierungskosten des Vignettensystems. Sie werden vom BMVI (2015) auf 371,3 Mio. Euro geschätzt.

Abbildung 1: Gegenüberstellung bestehender Abschätzungen der Einnahmen und Ausgaben



Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage BMVI (2015), Ratzenberger (2014), Schmid Mobility Solutions (2015); *Die Höhe der Rückerstattungen ist in BMVI und Ratzenberger nicht explizit angegeben. Für die Darstellung wird eine Eins-zu-Eins-Erstattung angenommen.

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 (2015) geht von 23,9 Mio. verkauften Vignetten für ausländische Pkw aus und liegt damit deutlich über den Werten sowohl von Ratzenberger (9,3 Mio.) als auch Schmid Mobility (15 Mio.). Diese Annahme erklärt den Großteil der unterschiedlichen Nettoergebnisse. Dabei sind die hohen Werte des BMVI laut Schmid Mobility Solutions (2015) auf eine fehlerhafte Abschätzung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Fahrzeuge zurückzuführen. 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.

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.

Die Einnahmeprognoze von Ratzenberger (2014) wurde erstellt bevor die Preisgestaltung des ersten Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe bekannt war. Ratzenberger geht daher von einem deutlich geringeren durchschnittlichen Jahresvignettenpreis (62 Euro) aus als BMVI (2015) und Schmid Mobility Solutions (2015), die einen Durchschnittspreis von 74 Euro zugrunde legen.

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 in einigen Berechnungen die bereits geringen Nettoeinnahmen vollständig aufzehren. Zum Vergleich: 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.

3.2 Wirkung der neuen Preisstruktur

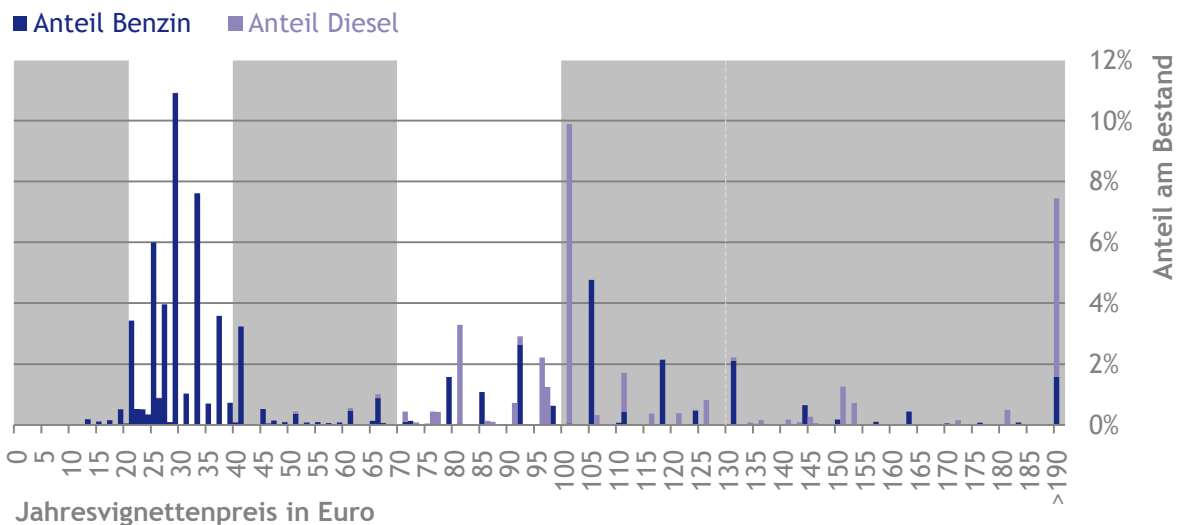
Von der Neugestaltung der Preisstruktur (siehe Kapitel 2) sind die beiden Kurzzeitvignetten und somit lediglich ausländische Pkw betroffen. Die folgende Abschätzung der Auswirkungen auf die Einnahmen wird wie in BMVI (2015) jedoch von den Eigenschaften der deutschen Pkw-Flotte abgeleitet. Dazu werden 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 2016 (KBA 2016a und 2016b) wurden zunächst die voraussichtlich zu zahlenden Jahresvignettenpreise anhand der Emissionsklasse, des Hubraums und der Antriebsart ermittelt (siehe Abbildung 2). Die fünf Tarifbereiche der Kurzzeitvignetten, die sich aus dem Jahresvignettenpreis ableiten, sind durch den weiß-grauen Hintergrund dargestellt.

In der Abbildung 2 ist die Pkw-Flotte auf die JvP von 0 bis >190 dargestellt, obwohl der JvP maximal 130 Euro beträgt (gestrichelte Linie). Diese Darstellung verdeutlicht, dass ein nicht unerheblicher Teil der Flotte (fast 13 %) von der Begrenzung profitiert. Vor allem Diesel-Pkw mit der Abgasnorm Euro 3 oder schlechter werden somit begünstigt.

Ausgehend davon, dass die deutsche Pkw-Flotte für ausländische Flotten repräsentativ ist, lässt sich schlussfolgern, dass rund 1 % des Bestands in den JvP-Bereich 0 bis 20 Euro fallen. Der neue, günstigere Tarifbereich hat aktuell also noch kaum Auswirkungen auf die Einnahmen. Die günstigeren Tarife im Bereich 20-40 betreffen rund 40,5 % der Fahrzeuge. Das führt in der Tendenz zu erhebliche Mindereinnahmen. Dem gegenüber stehen allerdings potentielle Mehreinnahmen durch die Neustaffelung in den Bereichen 70-100 und >100. Über 36 % der Fahrzeuge fallen in den Bereich >100 und sind von der Tarifstreckung betroffen.

Abbildung 2: Deutscher Pkw-Bestand 2016 nach Jahresvignettenpreis



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Grundlage KBA (2016a, 2016b)

Bei der hier angenommenen Fahrzeugverteilung würde mit der neuen Preisstruktur der von Ausländern durchschnittlich zu zahlende Preis einer Zehntagesvignette (Zweimonatsvignette) von 10,51 Euro auf 11,60 Euro (von 23,65 Euro auf 24,87 Euro) steigen. Unter Anwendung der Verkaufszahlen von Kurzzeitvignetten, die von BMVI (2015), Ratzenberger (2014) und (Schmid Mobility Solutions 2015) angenommen werden², führt die Steigerung der Durchschnittspreise zu einem **Anstieg der jährlichen Einnahmen von 8,6 bis 17,2 Mio. Euro**.

²

BMVI (2015) nimmt an, dass jährlich 15,8 Mio. Zehntagesvignetten an Ausländer verkauft werden. Schmid Mobility geht von 11,6 Mio. Zehntagesvignetten aus. Zweimonatsvignetten werden in beiden Berechnungen vernachlässigt, weil davon ausgegangen wird, dass diese Vignettenart kaum genutzt werden wird (BMVI 2015). Nach den Berechnungen von Ratzenberger (2014) werden 1,3 Mio. Zweimonatsvignetten und 6,4 Mio. Zehntagesvignetten verkauft.

Neben dem Einnahmenanstieg aufgrund der neuen Preisstruktur, kommt es aufgrund der Erneuerung des Fahrzeugbestands und der damit einhergehenden Verbesserung der Fahrzeugeigenschaften zu einer Verringerung des durchschnittlichen Jahresvignettenpreises. Mit den Bestandszahlen der deutschen Pkw-Flotte zum 1.1.2016 ergibt sich ein Durchschnittspreis der Jahresvignette von 70,31 Euro. Für den Bestand 2014 ergibt sich, wie auch in den Berechnungen des BMVI (2015), ein Preis von rund 74 Euro. Das bedeutet, dass innerhalb von nur zwei Jahren der durchschnittliche JvP allein aufgrund der Erneuerung des Bestands um fast 4 Euro gesunken ist. In den Berechnungen des BMVI (8 Mio. verkaufte Jahresvignetten an Ausländer) würde dieser Unterschied zu rechnerischen **Mindereinnahmen von fast 30 Mio. Euro** allein bei den Jahresvignetten führen. Die stetige Verbesserung der Pkw-Flotte führt also zu relativ hohen jährlichen Einnahmerückgängen bei unveränderten Verkaufszahlen.

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 3). 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 Durchschnitt 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 eine Bewertung der Annahme hier nicht möglich ist. Klar ist aber, dass die berechneten Einnahmen durch Vignettenverkäufe an Ausländer mit erheblichen Unsicherheiten versehen sind.

Tabelle 3: Anteile DTV und Vergleich europäischer Pkw-Flotten

	% des			Diesel % (Bestand)		Diesel % (Neuzul.)		Ø ccm (Neuzul.)		Euro 6 % (Neuzul.)	
	ges. DTV	ausl. DTV	kumul.	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 Grundlage EEA (2016)

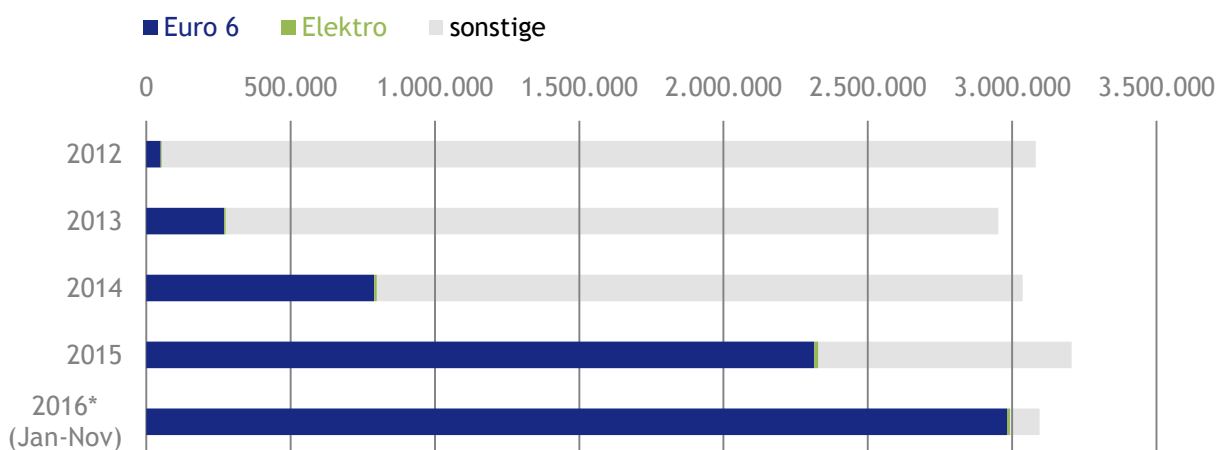
3.3 Wirkung der Euro 6-Entlastung

Die genaue Ausgestaltung der Euro 6-Entlastung ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bekannt. Sowohl eine Entlastung in Höhe von 100 Mio. Euro (siehe z. B. Dobrindt 2016, tagesschau 2016) sowie ein Rückerstattung um den Faktor 1,2 (siehe z. B. Becker 2016) werden in der Berichterstattung erwähnt. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Förderung über die Kfz-Steuer erfolgt. Das heißt, deutsche Euro 6-Pkw zahlen zunächst den regulären Jahresvignettenpreis, erhalten aber eine höhere Rückerstattung über die Kfz-Steuer. Trotz der Unklarheiten lassen sich bereits mehrere Aussagen treffen.

Zunächst ist anzumerken, dass eine Förderung der Abgasnorm Euro 6 bereits jetzt überholt ist. Über 95 % der Neuzulassungen zwischen Januar und November 2016 entsprechen bereits dem Standard (siehe Abbildung 3). Eine Subventionierung der mittlerweile dominanten Technologie ist daher nur noch schwer begründbar und sollte zeitlich eng begrenzt oder von Beginn an neugestaltet werden.

Sinnvoller könnte unter Umständen die Förderung der Elektromobilität sein. Aktuell liegen die Zulassungszahlen bis November 2016 mit 10.076 noch unter dem Vorjahreswert von 12.363. 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 angepasst werden.

Abbildung 3: Jährliche Pkw-Zulassungen



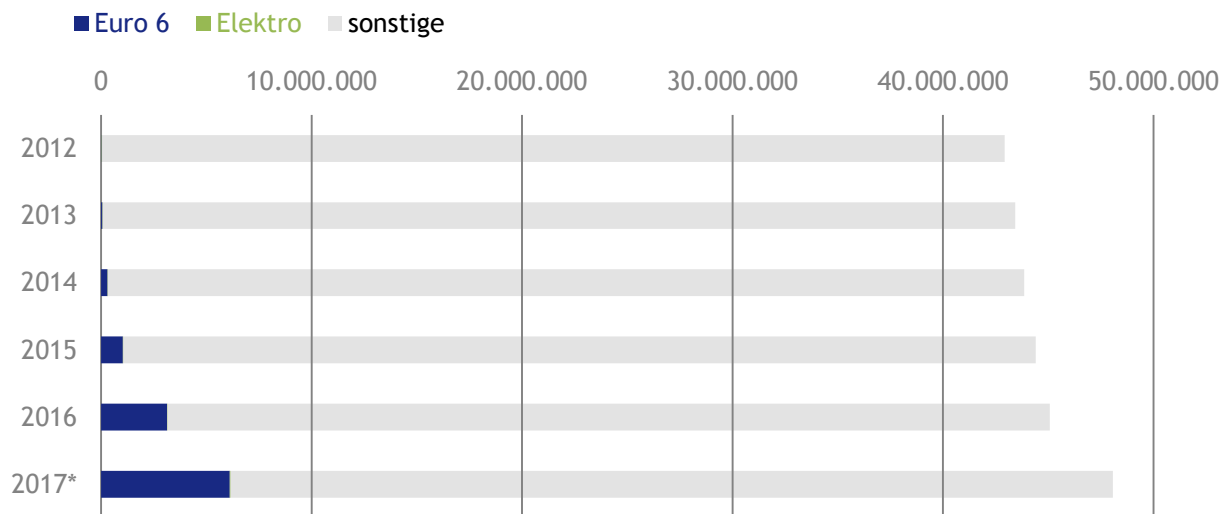
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage KBA (2016)

*Neuzulassungszahlen der Monate Januar bis November

Mit den hohen Zulassungszahlen steigt auch der Bestand an Euro 6-Pkw (siehe Abbildung 4). Am 1.1.2014 waren lediglich 305.000 Fahrzeuge der neusten Abgasnorm zugelassen. Am 1.1.2017, drei Jahre später, werden es deutlich über 6 Millionen sein. 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.

Eine Rückerstattung der Infrastrukturabgabe über die Kfz-Steuer um den Faktor 1,2 hätte nach eigenen Berechnungen zusätzliche Mindereinnahmen in Höhe von **4 Mio. Euro in 2015, 40 Mio. in 2016 und 70 Mio. in 2017** zur Folge, die in den Folgejahren weiter steigen würden. 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, sollte die Euro 6-Förderung in dieser Ausgestaltung über einen längeren Zeitraum fortgeführt werden. Wann die Förderung der Emissionsklasse eingestellt werden soll, ist bislang jedoch nicht bekannt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass eine solche Förderung größere Fahrzeuge (in Bezug auf den Hubraum) stärker entlasten würde als kleinere. Das widerspräche der Preisgestaltung der Abgabe, die zum Ziel hat, größere (Hubraum) und umweltschädlichere Fahrzeuge (Emissionsklasse und Antriebsart) stärker zu belasten.

Abbildung 4: Pkw-Bestand



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

*Hochrechnung des Bestands zum 1.1.2017 mit den Zulassungszahlen des Jahres 2016 (Januar bis November); Abmeldungen etc. werden nicht berücksichtigt.

Die Aussagen zur Euro 6-Förderung im Rahmen der geplanten Neuerungen der Infrastrukturabgabe sind bislang widersprüchlich und lassen keine konkreten Schlussfolgerungen zu. In beiden Fällen (Entlastung um den Faktor 1,2 sowie ein geplantes Fördervolumen von 100 Mio. Euro) zehrt die Förderung das auf 80 bis 493 Mio. Euro geschätzte Netto-Einkommen (vgl. Abbildung 1) vollständig oder zu großen Teilen auf. Darüber hinaus sind die Förderung und deren Ausgestaltung generell zu überdenken. Einerseits ist die Abgasnorm Euro 6 bereits heute Standard und benötigt keine steuerfinanzierte Subventionierung. Andererseits profitieren unter Umständen größere Fahrzeuge stärker, was etwaige ökologische Ziele konterkariert.

4 Fazit

Die Kompromisse zur Infrastrukturabgabe hätten einen – nach aktuellen Erkenntnissen – voraussichtlich negativen Effekt auf das Nettoeinkommen des Vignettensystems. Zwar führt die Neugestaltung der Preisstruktur in den verschiedenen Abschätzungen zu Mehreinnahmen von ca. 8,6 bis 17,2 Mio. Euro pro Jahr. Die Förderung der Emissionsklasse Euro 6 hingegen führt je nach Ausgestaltung zu jährlichen Mindereinnahmen von rund 100 Mio. Euro. Darüber hinaus wird deutlich, dass die stetige Erneuerung der Pkw-Flotte einen stetigen Rückgang der Einnahmen mit sich bringt. Allein die Aktualisierung der Bestandszahlen von 2014 auf 2016 mindert die Einnahmen in den Berechnungen des BMVI um rund 30 Mio. Euro, weil die durchschnittlich zu zahlenden Vignettenpreise sinken. Eine Korrektur der verschiedenen Abschätzungen reduziert die Nettoeinnahmen deutlich und führt zum Teil zu negativen Ergebnissen. Diese Entwicklung setzt sich auch über das Jahr 2016 hinaus fort.

Neben den geringen, teils negativen Nettoeinnahmen sind auch die Euro 6-Förderung sowie die Obergrenze der Infrastrukturabgabe zu kritisieren. Auf der einen Seite soll ein Standard gefördert werden, der bereits heute von über 95 % aller Neuzulassungen eingehalten wird. Andererseits werden besonders umweltschädliche Fahrzeuge durch die Obergrenze stark entlastet. Für in Deutschland zugelassene Elektrofahrzeuge hingegen ändert die Einführung der Infrastrukturabgabe de facto nichts.

Intelligente Road-Pricing-Systeme haben das Potential mobilitätspolitische 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 wird, auch nach den geplanten Änderungen, hierzu kaum einen Beitrag leisten.

LITERATUR

- Becker, M. (2016): Straßengebühr – Österreich droht mit Klage gegen Dobrindts Maut-Pläne. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/pkw-maut-oesterreich-droht-mit-klage-gegen-plaene-von-verkehrsminister-alexander-dobrindt-a-1119793.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- 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: .
- 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-erhaltungsbedarfsprognose-im-bundesfernstrassenbau>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- Dobrindt, A. (2016): “Diese Denke ist nicht europäisch” – Bundesminister Dobrindt im Interview mit der SZ am 10.12.2016. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2016/VerkehrundMobilitaet/dobrindt-interview-infrastrukturabgabe-sz.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.
- EEA (2016): Monitoring of CO2 emissions from passenger cars - Regulation 443/2009. Abrufbar unter: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/co2-cars-emission-10>. Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- 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.
- 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.
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2016): Eine intelligente Straßenmaut - effizient und nachhaltig. Abrufbar unter <http://www.foes.de/pdf/2016-10-Themenpapier-Roadpricing.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.12.2016.
- KBA (2016a): Bestand an Pkw am 1. Januar 2016 nach ausgewählten Kraftstoffarten. Abrufbar unter: http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2016_b_umwelt_dusl.html?nn=663524. Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- KBA (2016b): Fahrzeugzulassungen (FZ). Bestand an Personenkraftwagen und Krafträdern nach Motorisierung. 1. Januar 2016. Abrufbar unter: http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2016/fz21_2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Letzter Zugriff am: 19.12.2016.
- KBA (2016c): Fahrzeugzulassungen (FZ) Neuzulassungen von Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen Jahr 2015. Abrufbar unter: http://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2015/fz14_2015_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Letzter Zugriff am: 6.10.2016.
- Mock, P. (2015): European vehicle market statistics - Pocketbook 2015/16. Berlin.
- Randelhoff, M. (2014): [Infrastrukturabgabe] Einnahmeproggnose 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.

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.

tagesschau (2016): Kompromiss bei Pkw-Maut – Stärkere Entlastung für saubere Autos. Abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-pkw-maut-dobrindt-103.html>. Letzter Zugriff am: 21.12.2016.