



## Wortprotokoll

### der 36. Sitzung

#### Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 18. März 2015, 08:00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
Raum 3.101 (Anhörungsraum)

Vorsitz: Martin Burkert, MdB

### Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

#### Tagesordnungspunkt 1

Seite 3

##### a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen

**BT-Drucksache 18/3990**

Pkw-Maut

##### **Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

##### **Mitberatend:**

Innenausschuss  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss Digitale Agenda  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

##### **Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

##### **Berichterstatter/in:**

Abg. Dr. Valerie Wilms [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

##### b) Antrag der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Thomas Lutze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### Keine Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland

**BT-Drucksache 18/806**

##### **Federführend:**

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

##### **Mitberatend:**

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Haushaltsausschuss

##### **Berichterstatter/in:**

Abg. Karl Holmeier [CDU/CSU]

Inhaltsverzeichnis/Stellungnahmen

Seite 39

**Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Bilger, Steffen Donth, Michael Fischer (Hamburg), Dirk Funk, Alexander Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Kammer, Hans-Werner Lach, Günter Lange, Ulrich Lietz, Matthias Ludwig, Daniela Obner, Florian Schnieder, Patrick Sendker, Reinhold Storjohann, Gero Viesehon, Thomas Wichtel, Peter Wittke, Oliver	Beermann, Maik Berghegger, Dr. Andre Dörflinger, Thomas Freudenstein, Dr. Astrid Jörrißen, Sylvia Jung, Xaver Koeppen, Jens Mayer (Altötting), Stephan Möring, Karsten Ostermann, Dr. Tim Pahlmann, Ingrid Rainer, Alois Rehberg, Eckhardt Schmidt (Ühlingen), Gabriele Schwarzer, Christina Sorge, Tino Stracke, Stephan Vaatz, Arnold Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wendt, Marian
SPD	Burkert, Martin Dörmann, Martin Hagl-Kehl, Rita Hartmann, Sebastian Herzog, Gustav Klare, Arno Kömpel, Birgit Lühmann, Kirsten Malecha-Nissen, Dr. Birgit Rimkus, Andreas Sawade, Annette Schiefner, Udo Zierke, Stefan	Bartol, Sören Brase, Willi De Ridder, Dr. Daniela Groß, Michael Hagedorn, Bettina Hitschler, Thomas Kahrs, Johannes Klingbeil, Lars Nissen, Ulli Post (Minden), Achim Raatz, Dr. Simone Rossmann, Dr. Ernst Dieter Rützel, Bernd
DIE LINKE.	Behrens, Herbert Groth, Annette Leidig, Sabine Lutze, Thomas	Claus, Roland Kunert, Katrin Lay, Caren Wawzyniak, Halina
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Kühn (Dresden), Stephan Tressel, Markus Wilms, Dr. Valerie	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Röbner, Tabea



## Tagesordnungspunkt 1

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen**

**BT-Drucksache 18/3990**

#### **Pkw-Maut**

b) Antrag der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Thomas Lutze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Keine Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland**

**BT-Drucksache 18/806**

**Vorsitzender:** Ich begrüße Sie ganz herzlich zur 36. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, heute zu unserer Öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“ auf Bundestagsdrucksache 18/3990 sowie zu dem Antrag der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Thomas Lutze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. „Keine Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland“ auf Bundestagsdrucksache 18/806.

Wenige Themen unseres Ausschusses werden auch in der Öffentlichkeit so intensiv diskutiert, wie das Thema „Infrastrukturabgabe“, langläufig auch Pkw-Maut genannt. Dies gilt für den Inhalt wie auch für die Ausgestaltung dieser Abgabe, die zum ersten Mal eine so genannte Nutzerfinanzierung auch für Pkw-Halter einführen soll. Seit 1984 beschäftigt sich der Deutsche Bundestag immer wieder mit diesem Thema. Ich bin daher sicher, dass wir eine sehr interessante Anhörung haben werden und begrüße dazu recht herzlich – schon so früh am Morgen – unsere Sachverständigen: Herrn Dipl.-Ing. Henryk Bolik von der Ingenieurgesellschaft für Verkehrsplanung und -sicherung GmbH, Herrn Prof. Dr. Christian Hillgruber von der Universität in Bonn – Sie waren ja auch schon bei der Anhörung im Finanzausschuss –

Herrn Hilmar von Lojewski von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Herrn Prof. Dr. Franz Mayer von Universität Bielefeld – Sie haben es pünktlich geschafft, wunderbar – Herrn Ralf Ratzenberger, den Verkehrswissenschaftler, Herrn Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz von der Zeppelin Universität in Friedrichshafen – auch eine weite Anreise – schön, dass Sie bei uns sind – und schließlich Herrn Prof. Dr. Holger Schwemer von der Kanzlei Schwemer Titz & Tötter. Ihnen allen ein recht herzliches Willkommen und einen Guten Morgen.

Den Sachverständigen darf ich insbesondere im Namen des Ausschusses dafür danken, dass Sie uns Ihre schriftlichen Stellungnahmen übermittelt haben. Diese liegen hier heute aus und sind auch bereits im Internet abrufbar. Ich darf kurz für die Öffentlichkeit und für die Sachverständigen noch einmal kurz das Verfahren der heutigen Anhörung schildern. Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen geben soll. Wir werden also gleich in die Fragerunde einsteigen, der sich in Abhängigkeit von der verfügbaren Zeit weitere Fragerunden anschließen werden. Wir haben etwa zwei Stunden Zeit eingeplant. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu zwei Fragen an bis zu zwei Sachverständige stellen. Aufgrund eines Beschlusses der Obleute im Ausschuss bitte ich die Fragesteller, sprich die Abgeordneten, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Wir haben ja Gelegenheit, um ausführlich zu diskutieren. Heute soll wirklich die Fragestellung im Mittelpunkt stehen. Dabei folgen die Fragesteller im Wechsel von Koalition zu Opposition aufeinander. Die Kolleginnen und Kollegen des Haushaltsausschusses, die heute mit eingeladen sind, können sich selbstverständlich auch beteiligen. Durch eine Vereinbarung der Obleute vom 5. März ist ihnen ein Fragerecht eingeräumt worden. Von der heutigen Öffentlichen Anhörung – das ist wichtig für alle Beteiligten – werden wir wie üblich ein Wortprotokoll erstellen, welches den Sachverständigen und allen Interessierten zugänglich sein und auch ins Internet eingestellt wird. Deswegen ist es wichtig, dass vor jedem Wortbeitrag noch einmal der Name des Antwortenden erwähnt wird. Nun beginnen wir mit der CDU/CSU-Fraktion, das Wort hat der Kollege Lange.



Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Herren Sachverständige, ich habe zwei Fragen an Herrn Prof. Hillgruber. Die Einführung der Infrastrukturabgabe soll nicht zu einer Doppelbelastung führen. Mit der Aufnahme von Steuerentlastungsbeträgen in das Kraftfahrzeugsteuergesetz soll gewährleistet werden, dass im Inland steuerpflichtigen Personen durch die Infrastrukturabgabe keine zusätzlichen finanziellen Lasten auferlegt werden. Der Bundesrat hat europapolitische Bedenken geltend gemacht. Gegen den Entlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer eingewandt, dass er – abgesehen von dem allgemeinen Diskriminierungsverbot – insbesondere gegen Artikel 92 AEUV verstoße. Kritisiert wird teilweise auch, dass für Kurzzeitvignetten – im Gegensatz zu Jahresvignetten – feste Gebührensätze vorgesehen sind.

Erste Frage: Teilen Sie diese Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht, insbesondere im Hinblick auf das allgemeine Diskriminierungsverbot und den Artikel 92? Sind ferner aus Ihrer Sicht die Festpreise für Kurzzeitvignetten mit dem europäischen Nichtdiskriminierungsverbot vereinbar oder müssten die Gebühren auch für Kurzzeitvignetten nach Hubraum und Schadstoffklasse gestaffelt werden?

Zweite Frage: Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme festgestellt, dass es sich bei dem Gesetzentwurf um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handle, da den nach dem Landesrecht für die Kfz-Zulassung zuständigen Behörden neue Aufgaben zugewiesen würden. Außerdem hat der Bundesrat verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplante Übertragung von Aufgaben an die Zulassungsbehörden geäußert. Frage dazu: Stellt aus Ihrer Sicht die Aufgabenverteilung im Hinblick auf die Ausnahmeprüfung nach dem Gesetzentwurf eine nach dem Grundgesetz unzulässige Mischverwaltung zwischen Bundes- und Länderbehörden dar? Und wie beurteilen Sie die Frage nach der Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzentwurfes?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann Herr Prof. Dr. Hillgruber.

**Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Erlauben Sie mir, die Fragen in umgekehrter Reihenfolge zu beantworten, weil die letzteren, die verfassungsrechtlichen Fragen – glaube ich – sehr einfach und sehr rasch zu beantworten sind. Eine Zustimmungspflichtigkeit ist im Falle dieses Bundesgesetzes nicht erkennbar. Wie Sie wissen, sind Gesetze nur in den enumerativ im Grundgesetz aufgeführten Fällen zustimmungspflichtig. Ein solcher Fall liegt hier nicht vor. Insbesondere führt die Zuweisung einer – es ist nur eine einzige – Verwaltungsaufgabe an für die Zulassung von Fahrzeugen zuständige Landesbehörden – nämlich die Einholung des SEPA-Mandats nach § 8 Abs. 3 des Entwurfs eines Infrastrukturabgabengesetzes – nicht zur Zustimmungspflichtigkeit. Seit der Föderalismusreform und der entsprechenden Änderung des Art. 84 Abs. 1 löst die Regelung des Verfahrens, wie die Behördeneinrichtung durch ein Bundesgesetz, nicht mehr die Zustimmungspflichtigkeit aus, sondern begründet eine Abweichungskompetenz der Länder. Art. 84 Abs. 1 ist also kein Fall der Zustimmungspflichtigkeit mehr. Andere Zustimmungspflichtigkeitstatbestände sind nicht erkennbar. Das vorgesehene Gesetz ist somit nicht zustimmungspflichtig.

Zweitens zu Ihrer Frage, ob hier ein Fall unzulässiger Mischverwaltung vorliegt. Auch das ist zu verneinen. Allein die Tatsache, dass in erster Linie Bundesoberbehörden, nämlich das Kraftfahrtbundesamt und das Bundesamt für Güterverkehr, und daneben – sozusagen als Sonderfall, den ich eben angesprochen habe (§ 8 Abs. 3) – auch die für die Zulassung zuständigen Landesbehörden für die Ausführung dieses Gesetzes zuständig sein sollen, begründet noch keinen Fall unzulässiger Mischverwaltung. Davon spricht auch das Bundesverfassungsgericht erst dann, wenn Bundesbehörden die Möglichkeit eingeräumt wird, auf den Verwaltungsvollzug durch Landesbehörden unmittelbar Einfluss zu nehmen, etwa durch Inanspruchnahme von Weisungsbefugnissen. Solche Weisungsbefugnisse sind zum Beispiel im Falle des Kraftfahrtbundesamtes durch § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrtbundesamtes ausdrücklich ausgeschlossen. Auch sonst ist hier nichts erkennbar. Also liegt hier auch kein Fall unzulässiger Mischverwaltung vor, der zur Verfassungswidrigkeit führen würde. So viel zu Ihren verfassungsrechtlichen Fragen.



Nun zum Europarecht, das – wie ich glaube – der deutlich umstrittenere Teil ist. Ich habe in meinem Gutachten, das ich für das Bundesverkehrsministerium erstellt habe, und auch in meiner Stellungnahme für diese Anhörung ausgeführt, dass das gesamte Vorhaben und auch die Kombination der Einführung einer Infrastrukturabgabe mit einem Entlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer mit dem Europarecht vereinbar ist. Es stellt weder eine unzulässige mittelbare Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit dar, noch verstößt es gegen Grundfreiheiten oder gegen Artikel 92 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Ich will dies noch einmal kurz begründen. Zunächst zur Frage eines Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot. Es gibt im Grunde zwei Möglichkeiten der Herangehensweise. Sie können entweder die beiden vorgesehenen gesetzgeberischen Maßnahmen getrennt betrachten oder – was die Haltung der Bundesregierung ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs ist; eine Auffassung, die ich teile – eine Gesamtbetrachtung vornehmen. Aber lassen Sie mich – sozusagen der Vollständigkeit halber – die beiden Varianten kurz durchspielen. Wenn man von einer getrennten Betrachtung ausgeht, dann liegt der Fall – denke ich – sehr eindeutig. Der Pflicht zur Entrichtung einer Infrastrukturabgabe nach § 1 des Gesetzentwurfes unterliegen sowohl im Inland als auch im Ausland zugelassene Kfz. Dabei ist zu betonen, dass dies für Letztere nur dann gilt, wenn sie Bundesautobahnen – also nur einen Teil des Bundesfernstraßennetzes – benutzen. Auf der anderen Seite gibt es eine Regelung im Kraftfahrzeugsteuergesetz, die im § 9 vorgesehene Einführung eines Entlastungsbetrages. Von dieser Entlastung partizipieren die Halter und Nutzer im Ausland zugelassener Kfz nicht. Aber das beruht – wie Sie wissen – auf europarechtlichen Vorgaben. Denn zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung hat man – ungeachtet einer fehlenden einheitlichen Regelung der Frage der Kraftfahrzeugsteuer in Europa – festgelegt, dass der Halter eines Fahrzeuges in dem Mitgliedstaat Kraftfahrzeugsteuer zahlt, in dem sein Fahrzeug zugelassen ist. Wenn man das Ganze also getrennt betrachtet, ist die Sache ganz eindeutig. Wie sieht es nun aus, wenn man es zusammen betrachtet? Ich will noch einmal betonen, dass ich dies für angezeigt halte. Das ist ja auch – wie gesagt – ausweislich der Begründung des Regierungsentwurfs

der Standpunkt der Bundesregierung. Ich halte dies auch für richtig. Denn das Ganze stellt sich in der Gesamtbetrachtung als eine Systementscheidung dar, das heißt als eine Entscheidung für die partielle Umstellung der bisher ausschließlich steuerfinanzierten auf eine gebührenfinanzierte Infrastrukturfinanzierung, die alle Nutzer in Anspruch nimmt. Diese Umstellung liegt aber ganz auf der Linie dessen, was die Europäische Union ausweislich etwa des Weißbuches der Kommission selbst plant und selbst als Ziel vorgegeben hat. Das wird auch deutlich etwa an der Eurovignettenrichtlinie, also der sogenannten Lkw-Maut. Interessanterweise ist in Art. 7k der Eurovignettenrichtlinie ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten bei der Einführung eines Maut- oder eines Straßenbenutzungsgebührens-systems Kompensationen vorsehen können. Bei solchen Kompensationen, ist – das zeigen auch die Materialien zu dieser Richtlinie – ausdrücklich auch an die Kfz-Steuer gedacht. Das heißt, das gesamte Europarecht geht – wenn man so will – von einem System kommunizierender Röhren aus, somit von einer Infrastrukturfinanzierung, die auf zwei Säulen ruht, der Kfz-Steuer und der Maut bzw. der Straßenbenutzungsgebühr. Das Europarecht geht ferner davon aus, dass hier Verschiebungen stattfinden können oder sogar sollten, weil das Nutzer- und das Verursacherprinzip ausgeweitet werden sollen. Das ist genau das Ziel, das europarechtlich vorgegeben ist. Wenn man hingegen der Auffassung, wie sie etwa der Kollege Mayer in seiner schriftlichen Stellungnahme vertreten hat, folgen würde, wonach dies eine unzulässige Diskriminierung darstellt, dann müsste man erstens daraus schließen, dass die Eurovignettenrichtlinie selbst, nämlich der Art. 7k, unionsrechtswidriges Unionsrecht darstellt – eine These, die bisher noch niemand vertreten hat – und zweitens wäre die Konsequenz – auch das halte ich für abwegig – dass die Umstellung eines bisher ausschließlich steuerfinanzierten auf ein zumindest teilweise gebührenfinanziertes System ohne Zusatzbelastung für diejenigen, die bisher die Steuer entrichtet haben, unzulässig wäre. Es wäre somit unmöglich, die Systementscheidung einer Umstellung vorzunehmen ohne Zusatzbelastung für diejenigen, die bisher die Steuerfinanzierung tragen. Es gibt im Europarecht keinen Anhaltspunkt dafür, dass es unzulässig sein sollte, die Umstellung im Ergebnis kostenneutral für die



bisher die Infrastrukturfinanzierung schulternden vorzunehmen. Insgesamt gelange ich somit zu der Auffassung, dass hier keine Diskriminierung vorliegt. Wenn man eine Gesamtbetrachtung vornimmt, meine Damen und Herren, dann muss man sie konsequent vornehmen. Das heißt, man muss dann auch bei der Beurteilung des Status Quo Ante eine Gesamtbetrachtung vornehmen und die Frage stellen, wer bisher zur Infrastrukturfinanzierung zu welchen Anteilen beigetragen hat. Und wenn man diese Gesamtbetrachtung konsequent zu Ende denkt, dann gelangt man zu dem Ergebnis, dass auch nach der Einführung der Infrastrukturabgabe plus Steuerentlastungsbetrag keine Diskriminierung vorliegt. Im Gegenteil – nach wie vor – und ich halte dies im Ergebnis für richtig – stehen sich die Halter und Nutzer von im Ausland zugelassenen Kfz besser. Erstens können sie die jetzt einzuführende Infrastrukturabgabe anders als Halter inländischer Kfz vermeiden, indem sie keine Bundesautobahnen in Anspruch nehmen. Zweitens zahlen sie die Infrastrukturabgabe eben maximal in der gleichen Höhe wie die Halter von im Inland zugelassenen Kfz. Wie gesagt, die Tatsache, dass sie von der Kfz-Steuerentlastung nicht profitieren können, liegt an den Umständen, die ich bereits geschildert habe. Zweiter Punkt, zu dem europarechtlichen Aspekt: Wie sieht es mit dem Art. 92 AEUV aus? Das ist eine Vorschrift, die über das Diskriminierungsverbot – das ich bisher behandelt habe – hinausgeht. Nach dem bisherigen Verständnis dieser Vorschrift, insbesondere in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof – Ihnen allen ist ja die Entscheidung aus dem Jahr 1992 bekannt – ist das eine so genannte „Stand still-Klausel“. Das heißt, danach darf die vorgefundene Wettbewerbslage für ausländische und inländische Verkehrsunternehmer nicht zu Lasten der ausländischen Verkehrsunternehmer verändert werden. Ich habe in meinem Gutachten in Übereinstimmung mit einer Reihe von anderen Stimmen in der Literatur Zweifel angemeldet, ob diese Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof wirklich zu überzeugen vermag. Denn dadurch werden im Grunde Wettbewerbsverzerrungen – entgegen dem Grundziel des Binnenmarkts, der auf wettbewerbgleiche Rahmenbedingungen abzielt – perpetuiert, zumindest bis zu einer europaweit einheitlichen Regelung. Aber das kann man – glaube ich – hier unentschieden lassen.

Insofern ist, wenn Sie so wollen, die Entscheidung von 1992 heute nicht mehr maßgebend. Entscheidend ist, dass sich das europäische Sekundärrecht seit 1992 grundlegend verändert hat. Wenn Sie den Art. 92 AEUV lesen, meine Damen und Herren, dann werden Sie feststellen, dass dieser Art. eben nur Geltung beansprucht – ich will dies mal zitieren – „bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 genannten Vorschrift.“ Dies sind genau die europarechtlichen, sekundärrechtlichen Regelungen. Nun haben wir zwar streng genommen nur eine Regelung – die Eurovignettenrichtlinie – für Pkw und Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen. Aber wenn Sie sich diese Eurovignettenrichtlinie einmal genauer ansehen, dann werden Sie feststellen, dass sie ausweislich der Begründungserwägungen 3 und 9 in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 und Art. 7k eben doch auch für Kraftfahrzeuge bis 3,5 Tonnen gilt. Somit ist das Gebot des „Stand still“ nicht mehr maßgebend, sondern stattdessen greift das allgemeine Diskriminierungsverbot. Das heißt, beim jetzigen Stand der Entwicklung des europäischen Sekundärrechts hat Art. 92, bezogen auf die uns hier interessierende Thematik der Verkehrspolitik, ihre Bedeutung als „Stand still Klausel“ eingebüßt. Nicht wegen einer anderen Auslegung – denn es war vielleicht etwas kühn anzunehmen, der EuGH würde sich eine andere Auslegung zu Eigen machen – sondern weil das Sekundärrecht sich weiterentwickelt hat.

Letzte Bemerkung noch zu der Frage des Preisverhältnisses zwischen Kurzzeit- und Langzeitvignetten. Auch hier beruft man sich häufig auf Kommissionspapiere. Die entsprechenden Maßstäbe sind jedoch, wenn man sich das genauer anschaut, hier nicht einschlägig. Wenn die Europäische Kommission hier sozusagen Proportionalitäten festgelegt hat, dann zeigt sich bei näherem Hinsehen, dass es dabei immer um Systeme von Mitgliedstaaten ging, die sowohl für die Kurzzeit- wie für die Langzeitvignetten eine variable Preisgestaltung hatten. Hier sieht es aber eben anders aus. Hier sind aus verständlichen Gründen – Stichwort „Abgeltung des Verwaltungsaufwands“ für Kurzzeitvignetten – Fixpreise festgelegt worden, und nur der Preis der Jahresvignette ist abhängig von den bekannten Parametern. Für ein solches System gibt es somit keine unmittelbar einschlägigen europarechtlichen Vorgaben.



Selbstverständlich gilt auch hier das Diskriminierungsverbot. Aber man muss – glaube ich – eben auch in Rechnung stellen, dass die absolute Höhe der Preise für Kurzzeitvignetten keine Grundlage dafür bietet, von der Ausübung europäischer Grundfreiheiten, insbesondere auch der Freizügigkeit, Gebrauch zu machen. Vor diesem Hintergrund habe ich gegen diese Preisgestaltung – auch gegen die Proportionen von Kurzzeit- und Langzeitvignetten – im Ergebnis keine durchgreifenden europarechtlichen Bedenken.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Hillgruber! Ich glaube, das öffentlich zugängliche Protokoll wird für alle, die sich mit Europarecht befassen, eine hoch interessante Lektüre werden. Jetzt kommen wir zur Fraktion DIE LINKE., Kollege Behrens, bitte!

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Einen Teil dieser Ausführungen hätten wir auch in der Stellungnahme lesen können. Wir haben Sie eingeladen, um genauer beurteilen zu können, wie wir mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgehen sollen. Ich will mich mit weiteren politischen Bewertungen zurückhalten, damit wir wirklich an den Kern herankommen und in die Lage versetzt werden – vorausgesetzt, uns wird ausreichend Zeit dafür zur Verfügung gestellt – die hier vorgebrachten Bemerkungen noch einmal zu durchdenken und mit dem Gesetzentwurf abzugleichen. Es geht in der Tat um große Dimensionen bei diesem Steuerentlastungsgesetz. Zumindest ist klar, dass die Kfz-Halter im Inland um 3,2 Mrd. Euro entlastet werden sollen. Dabei geht es natürlich auch um die Frage, wie hoch der Ertrag ist, mit dem diese Steuerentlastung finanziert werden soll.

Herr Ratzenberger, meine ersten beiden Fragen beziehen sich auf die Einnahmesituation, weil diese neben der Europarechtskonformität das zentrale Argument ist, mit dem wir uns hier auseinanderzusetzen haben. Wir haben nicht nur mit der Steuerentlastung, sondern auch mit einem Einmalbetrag von über 450 Mio. Euro zu tun, der erstmal aufgebracht werden muss, damit es diese Mauterhebung überhaupt geben kann. Dann sind weitere mehr als 200 Mio. Euro jährlich erforderlich, um den Betrieb aufrecht zu erhalten. Und

wenn ich mir die Aussagen der Zoll- und Finanzgewerkschaft vom vergangenen Montag noch einmal ansehe, dann ist die Frage der Kosten noch nicht abschließend geklärt. Denn es wurde darauf hingewiesen, dass dies mit dem vorhandenen Personal möglicherweise gar nicht zu schaffen ist.

Also für mich ist wichtig, dass Sie schon vor der Veröffentlichung der Prognose des Bundesverkehrsministeriums eigene Berechnungen angestellt hatten und diese in Ihrer Stellungnahme noch einmal ausführlich dargestellt haben – vielen Dank dafür. Sie haben eine weitgehende Übereinstimmung, was die Zahlen anbetrifft, festgestellt, Sie kommen aber dennoch zu ganz anderen Ergebnissen. Darum meine Frage: Können Sie uns dies noch einmal anschaulich erläutern? Sie haben es versucht mit verschiedenen Tabellen. Aber können Sie uns noch einmal anschaulich erläutern, welche zwei oder drei zentralen unterschiedlichen Annahmen zu den erheblichen Abweichungen geführt haben? Ferner möchte ich gern erfahren, an welchen Stellen Sie die Annahmen des Bundesverkehrsministeriums für wenig plausibel – diesen Begriff haben Sie verwendet – halten bzw. wie Sie zu diesem Urteil gekommen sind.

**Vorsitzender:** Herr Ratzenberger, bitte!

**Ralf Ratzenberger** (Verkehrswissenschaftler): Vielen Dank! Man kann die beiden Fragen letztlich gemeinsam beantworten. Die Parameter in der Schätzung des BMVI, die ich als nicht sonderlich plausibel bezeichnet habe, sind letztlich die gleichen wie die, mit denen auch ich arbeite und aufgrund derer ich aber zu anderen Ergebnissen komme. Vielleicht gestatten Sie mir trotzdem zwei Vorbemerkungen. Ich darf hier heute sitzen, weil ich bereits im Jahr 2010 für den ADAC ein Gutachten erstellt habe, in dem ich das Aufkommen aus einer Autobahnmaut geschätzt habe, und zwar sowohl für deutsche als auch für ausländische Pkw. Dem Ergebnis hat damals niemand widersprochen. Ich wurde dann 2013 vom ADAC beauftragt, das Gutachten zu aktualisieren, und zwar vor dem Hintergrund der Modelle, die sie damals im Wahlkampf im Sommer bzw. im Herbst 2013 – vor der Landtagswahl in Bayern



bzw. vor der Wahl zum Bundestag – im politischen Raum gehandelt worden sind. Ich bin damals zu dem Ergebnis gekommen, dass von den ausländischen Pkw ein Ertrag in Höhe von abgerundet 260 Mio. Euro zu erwarten sei. Auch dem hat damals zunächst niemand widersprochen. Seit Ende Februar – ich glaube, es war am 23. Februar dieses Jahres – hat das BMVI dann den Betrag, den es ja schon länger schätzt – etwas mehr als 800 Mio. Euro oder jetzt etwas mehr als 700 Mio. Euro – sowie die Berechnungsgrundlagen veröffentlicht, mit denen dieses Ergebnis bestimmt wurde. Vorher war dies – wie Sie wahrscheinlich alle wissen – nicht der Fall. An diesem Tag hat mein Handy sehr häufig geläutet, und die Leute wollten wissen, was ich davon halte. Ich habe jetzt für diese Veranstaltung hier eine Stellungnahme geschrieben. Ich gehe davon aus, dass Sie alle – insbesondere Sie, die Sie auf der anderen Seite des Tisches sitzen – die 20 Seiten von mir nicht gelesen haben. Ich kann dies auch nicht erwarten. Aber vielleicht haben Sie die Zusammenfassung gelesen. Wenn Sie sich dort die entscheidende Tabelle anschauen – die Tabelle 8 auf der Seite 20 – dann erkennen Sie die Parameter, um die es geht. Ich habe sie sogar farblich unterlegt.

Es geht also im Prinzip erstens um die Aufteilung der Pkw-Fahrten. Pkw-Fahrten sind nicht gleichzusetzen mit der Zahl der Pkw. Denn ein ausländischer Pkw, der nach Deutschland einreist, der tut das ja mehrmals im Jahr. Die Frage ist daher, wie oft er das pro Jahr tut. Diese Pkw legen also Fahrten zurück, und diese Fahrten werden, um sich der Sache etwas besser nähern zu können, fahrzeugspezifisch aufgeteilt. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten. Das BMVI hat sich für die Aufteilung entschieden, die Sie hier in der Tabelle 8 sehen. Wenn Sie sich hier die oberste Zeile anschauen, dann erkennen Sie eine Häufung bei den Tagesgeschäftsreisen, die – ich sage das jetzt mal so, wenn Sie es genauer wissen wollen, müssten Sie noch einmal nachfragen – sicherlich sehr hoch, um nicht zu sagen zu hoch ist. Da bei diesen Tagesgeschäftsreisen relativ wenige Fahrten pro Fahrzeug zurückgelegt werden, führt dies in der Konsequenz dazu, dass relativ viele Fahrzeuge betroffen sind und somit wiederum relativ viele Vignetten gekauft werden müssen. Ändert man diese Struktur, dann führt dies schon rein rechnerisch zu einem anderen Er-

gebnis, nämlich dazu, dass die errechneten Gebühreneinnahmen sinken. Sie finden das auf der letzten Seite, bei den fünf Spiegelstrichen. Hier geht es um fünf ganz einfache Sensibilitätsannahmen. Das können Sie mit Excel nachvollziehen. Ich hatte übrigens im Vorfeld mal angefragt, ob es möglich wäre, dies hier im Raum auf dem Monitor zu zeigen. Ich hätte Ihnen dann mal vorführen können, auf welche Parameter das Gesamtergebnis reagiert. Allein wenn sie diese verändern, dann kommen Sie nicht mehr auf 730 Mio., sondern nur noch auf 540 Mio. Euro. Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass dieser Parameter in der Variante des BMVI zu hoch angesetzt ist. Ferner habe ich schon angedeutet, dass es um die Zahl der Fahrten geht, die ein ausländisches Fahrzeug pro Jahr nach Deutschland unternimmt. Das ist das, was Sie in Tabelle 8 in der zweiten Zeile sehen, abgekürzt EUD pro Pkw. Sie erkennen hier insbesondere, dass dies bei den ersten vier Spalten im plausiblen Bereich liegt, bei den folgenden beiden jedoch nicht, insbesondere nicht beim Privat- oder Freizeitverkehr. Denn hier wird angenommen, dass ein Fahrzeug 13 Mal fährt. Wenn Sie davon ausgehen, dass es vielleicht jede Woche fährt, dann sind wir bei einer Zahl von 50 Fahrten. Wenn Sie als Mittelwert von der Schätzung ausgehen, dass das Fahrzeug zweimal im Monat fährt, dann ergibt dies 24, und das entspricht ungefähr 340 Mio. Euro Gebührenaufkommen: also nicht mehr 730 Mio., sondern 340 Mio. Euro. Dies würde ich als Obergrenze einer realistischen Schätzung bezeichnen. Wie gesagt, ich habe selbst in einer etwas anderen Ausprägung der Inputs, das heißt der Ausgestaltung der Maßnahme, 260 Mio. Euro errechnet. Aber wenn man die jetzt vorgesehene Ausgestaltung zugrunde legt, dann gelangt man zu einer Größenordnung von 250, 300 vielleicht 350 Mio. Euro, mehr meines Erachtens nicht. Ich bin in der glücklichen Situation, nicht der Einzige in dem Land zu sein, der das sagt. Es gibt zumindest noch Herrn Prof. Eisenkopf, der heute nicht hier sein kann, der meines Wissens aber gebeten wurde zu kommen. Er wird am kommenden Montag im Haushaltsausschuss anwesend sein. Er hat die Summe von 350 Mio. Euro sozusagen in die Welt gesetzt. Und das ist für mich dann doch befriedigend.





**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Ratzberger! Die Unterlagen liegen allen vor, daher haben wir nicht den Monitor in Betrieb genommen. Jeder hat das Papier an seinem Platz liegen und kann dann jeweils das nachvollziehen, was die Sachverständigen ausführen. Jetzt kommen wir zur SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann, bitte!

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Vielen Dank, auch an die Sachverständigen, die hier heute mitwirken, insbesondere auch für die umfänglichen Stellungnahmen, die wir im Voraus lesen konnten. Im Koalitionsvertrag haben wir drei Punkte festgelegt, die für uns als SPD-Fraktion von großer Bedeutung sind, nämlich die Konformität mit dem EU-Recht, die Nichtbelastung der deutschen Autofahrer und Autofahrerinnen und die Anforderung, dass die Maut einen entsprechenden Ertrag erbringen muss. Es ist bereits angedeutet worden, dass wir die Erfüllung dieser drei Kriterien als zwingende Voraussetzung für die Einführung der Infrastrukturabgabe ansehen. Wir erwarten, dass wir heute bei der Beratung dieses umfangreichen Gesetzesvorhabens einen großen Schritt vorankommen. In diesem Zusammenhang haben wir natürlich eine Weiterentwicklung des Gesetzentwurfes erlebt. Im Juli des vergangenen Jahres sind zunächst die Eckpunkte zu einer Bemaftung aller Straßen vorgestellt worden. Wir haben dann eine Entscheidung und eine Diskussion über die Grenzregionen erlebt. Das ist ein Punkt, den wir in der Debatte sehr wichtig finden. Daher möchte ich die erste Frage für unsere Fraktion an Herrn von Lojewski stellen. In Ihrer Stellungnahme gehen Sie auf das Problem der Ausweichverkehren ein bzw. auf die Ermächtigungsmöglichkeiten, weitergehende Regelungen zu treffen, um die Grenzregionen zu schützen. Wir wollen nicht den Gelegenheitsverkehr ausschließen, aber wir haben die Bundesstraßen aus der Bemaftung herausgenommen und nehmen damit eine Differenzierung zwischen Inländern und Ausländern vor. Ich möchte Sie bitten, zu dieser Frage aus Sicht der Kommunen und der entsprechenden Grenzregionen Stellung zu nehmen.

Der zweite Punkt meiner Frage zielt auf eine Ergänzung der Ausführungen von Prof. Hillgruber. Es geht dabei um eine vertiefende Betrachtung bestimmter Fragen, die durch das Gesetz aufgeworfen worden sind. Die Frage richtet sich an Herrn

Prof. Schwemer, der auch schon einige Ausführungen zur Regionsrechtsfrage gemacht hat. Es geht mir speziell um den Aspekt der Umstellung von der Steuerfinanzierung auf die Nutzerfinanzierung. Wir befinden uns hier in einem Zwischenstadium. Welche Empfehlungen können Sie uns hierzu geben? Es geht dabei auch um den Aspekt der Beleihung und auch um die Fragen, die der Bundesrat aufgeworfen hat. Ich möchte Sie bitten, vor dem Hintergrund der Ausführungen Ihres Kollegen Prof. Hillgruber Ergänzungen vorzunehmen, die uns auf dem Weg der weiteren Beratung des Gesetzes hilfreich sein können. Ich verweise dabei insbesondere auch auf den Komplex der Umstellung der Länder. Es ist in der Stellungnahme des Bundesrates deutlich geworden, dass es notwendig ist, diese beiden Komplexe noch einmal ergänzend zu beleuchten.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann fangen wir an mit Herrn von Lojewski, bitteschön!

**Hilmar von Lojewski** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Herr Vorsitzender, Herr Abg. Hartmann, vielen Dank für die Einladung und die Fragestellung. In der Tat, wir haben uns ausgiebig Gedanken darüber gemacht, wie die Grenzregionen geschützt werden können, und zwar insoweit, als zwischen diesen Grenzregionen und den jeweils angrenzenden Regionen in den Nachbarstaaten ein intensiver Tagesausflugs-, Einkaufs- und – wohlgemerkt – auch kultureller Verkehr besteht. Wir haben unsere Mitgliedstädte dazu befragt, und zwar sozusagen im Uhrzeigersinn um die Staatsgrenzen herum – namentlich Passau, Lörrach, Freiburg, Trier, Aachen, Flensburg und Frankfurt/Oder. Das politische Statement unserer Mitglieder war sehr deutlich dergestalt, dass man sagte: „Freunde, die zu Besuch sind, kassiert man nicht ab“. Dies gilt insbesondere für die Regionen, in denen auf der anderen Seite der Staatsgrenze keine Maut erhoben wird. Und das ist, wenn wir die Staatsgrenzen abfahren, offenbar der größte Teil. Wir haben einen Lösungsvorschlag zu der Grenzproblematik unterbreitet, der ein wenig aus der Not geboren ist. Denn wir haben das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in unserer ersten Stellungnahme darum gebeten, Unter-



suchungen zu den Ausweichverkehren anzustellen. Die werden je nach Netzausgestaltung sehr unterschiedlich sein. Wenn es in erster Linie eine Primärverbindung über eine Bundesautobahn zwischen den Grenzregionen gibt, dann wird es nach unserer Einschätzung zu nicht unerheblichen Ausweichverkehren kommen. Lassen Sie uns das Beispiel Trier nehmen. Dort wird eine Bemaftung der Primärverbindung Bundesautobahn zwangsläufig zu Ausweichverkehren im Nebennetz führen, die nicht gewollt sein können, und zwar weder verkehrspolitisch noch anwohnerbezogen, wenn man etwa an zusätzliche Emissionsbelastungen etc. denkt. Deshalb finden wir den Vorschlag im Gesetzentwurf nicht zureichend und schlagen vor, in einem Streifen von 30 Kilometer ab der Staatsgrenze fakultativ die Maut auf den Bundesautobahnen für die ausländischen Benutzer zu suspendieren – fakultativ deshalb, weil wir es nicht für richtig hielten, einen 30 Kilometer breiten Streifen einmal um die Staatsgrenze herum zu ziehen und dies pauschal zu bestimmen. Vielmehr sollte aufgrund örtlicher, regionaler oder auch landespolitischer Erwägungen entschieden werden, wo das erforderlich ist, und dies sollte durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur geprüft werden. Damit könnte man Nutzen ziehen aus einer noch in den Gesetzentwurf einzubringenden Ermächtigungsgrundlage für eine entsprechende Rechtsverordnung. Gäbe es eine solche Ermächtigung, dann könnte man lokalen, regionalen und Landesbelangen besser Rechnung tragen. Ich möchte noch einmal betonen, dass das Motiv keineswegs nur wirtschaftlicher Art ist. Es wird immer wieder auf die Einkaufsverkehre hingewiesen bzw. auf den Abfluss von Kaufkraft. Es für mich immer sehr interessant, in der Konsultation mit den Mitgliedstädten zu erfahren, dass dies gar nicht das tragende Motiv ist. Es gibt zwar Untersuchungen dazu, was an Kaufkraft entfiel, wenn weniger Anrainer aus den Nachbarregionen kämen. Aber das Hauptmotiv ist die kulturelle Zerschneidung der zusammengewachsenen Regionen – sei es die Quadropole an der Mosel, mit den Grenzregionen Luxemburg, Belgien und Frankreich für Trier, sei es das Zusammenwachsen von Flensburg mit den Anrainerregionen in Dänemark, sei es das Zusammenwachsen von Regionen und Städten an der Oder. Das kulturelle Moment wurde interessanterweise ganz deutlich in den Mittelpunkt

gerückt, und zwar das immaterielle kulturelle Moment. Was bedeutet es eigentlich in der Konsequenz, wenn man gegenüber den befreundeten Anrainerregionen quasi eine Barriere errichtet? Aber auch das materielle Moment ist wichtig. Was bedeutet es eigentlich für einen Theaterbetrieb zwischen Luxemburg und Trier, wenn die Luxemburger genötigt werden, mit der Pkw-Maut sozusagen ein zusätzliches Eintrittsgeld zu zahlen? Diesen Aspekt hatten wir in der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – offen gestanden – so noch gar nicht auf der Rechnung. Das ist uns erst durch die Konsultation mit den lokalen Vertretern deutlich geworden. Daher lautet unser Petitum an Sie alle, genau zu überlegen, ob der Gesetzentwurf in diesem Punkt schon der Weisheit letzter Schluss ist oder man nicht in dem Sinne, wie Sie dies unserer Stellungnahme entnehmen können, durch eine Ermächtigungsgrundlage die Möglichkeit schaffen sollte, die Regelung nach Bedarf zu korrigieren und einen 30-Kilometer-Abschnitt von der Bemaftung auf den Bundesautobahnen auszunehmen, um die nachteiligen Effekte wie Ausweichverkehre, kulturelle Zerschneidung und auch wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden.

**Vorsitzender:** Danke, Herr von Lojewski! Jetzt Herr Prof. Dr. Schwemer, bitte!

**Prof. Dr. Holger Schwemer** (Schwemer Titz & Tötter Rechtsanwaltssozietät): Die an mich gestellten Fragen gehen in etwa in die Richtung wie die Fragen, die Herr Hillgruber bereits beantwortet hat. Man kann aber auch etwas, davon abweichende Schwerpunkte setzen. Ich stimme der These der Unionskonformität der Regelung für den Fall zu, dass tatsächlich ein Systemwechsel vollzogen wird. Das, was in der amtlichen Begründung des Gesetzes dazu ausgeführt wird – „Wir wollen weg von der Kraftfahrzeugsteuer hin zu einer Gebührenregelung“ – das ist ein Systemwechsel, und der muss möglich sein. Dazu gehört natürlich, dass die Kraftfahrzeugsteuer gesenkt und gleichzeitig die Gebühr eingeführt wird. Dieser Vorgang muss möglich sein und verstößt nicht gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV. Die Zweifel, die bisher geäußert worden sind, beruhen letztlich darauf, dass es eben kein



echter Systemwechsel ist. Es bleibt weiterhin bei dem System der Steuer in Deutschland weiterhin, es wird nur zusätzlich noch die Gebühr für die Inanspruchnahme der Bundesfernstraßen eingeführt. Es ist also kein Systemwechsel, sondern es wird ein Nebeneinander der beiden Systeme geben. Wahrscheinlich ist es in einer Übergangszeit nicht anders möglich; ich meine aber, dass der Systemwechsel deutlicher sichtbar sein müsste, damit in diesem Fall nicht doch die Gefahr der Diskriminierung besteht, weil es eben kein echter Systemwechsel ist. Ein zweiter Punkt kommt hinzu. Die Art der Abgabenerhebung ist bei inländischen Benutzern von Kraftfahrzeugen, also bei Deutschen, eine ganz andere als bei den Unionsbürgern. In Deutschland wird die Maut jährlich erhoben, sozusagen für ein Jahreszeitraum. Sie wird verbunden mit der Zulassung des Kraftfahrzeugs und sie wird praktisch genauso erhoben wie die Kraftfahrzeugsteuer. Für die Deutschen gibt es da überhaupt keinen Unterschied. Es wird zwar in der Übergangszeit noch eine genauere Berechnung durchgeführt, aber im Grunde erfolgt die Abgabenerhebung wie bei einer Steuer, auch wenn das Aufkommen – das ist keine Frage – zweckgebunden sein soll und nicht in den allgemeinen Finanzhaushalt überführt wird. Es bleibt aus der Sicht des Bundesbürgers auch in Zukunft eine Steuer, nur dass sie dann Straßenbenutzungsgebühr heißt. Bei den Unionsbürgern das hingegen anders aussieht. Bei ihnen ist die Maut gebunden an die Intensität oder die Dauer der Inanspruchnahme der Bundesfernstraßen. Das ist ein Unterschied. Die Mautgebühr hängt davon ab, ob die Vignette für zwei Monate oder länger erworben wird. Für die Unionsbürger gilt jedenfalls ein echtes Gebührensystem, während die Maut für die Deutschen eher den Charakter eines Beitrages hat.

Der Gesetzgeber hat sich um die Beantwortung der Frage, ob es nun eine Gebühr oder ein Beitrag ist, ein bisschen herumgedrückt. Er nennt es immer nur Abgabe. Auch in den Ausführungen von Herrn Hillgruber habe ich vergeblich eine Antwort auf die Frage gesucht, ob es nun eine Gebühr oder ein Beitrag ist. Er kommt am Ende zu dem Ergebnis, dass es sich um eine Gebühr handelt. Aber aus der Sicht deutscher Nutzer handelt es sich um einen Beitrag. Denn mit der Zulassung zu dem System zahlt er für ein Jahr seine Abgabe,

und zwar unabhängig davon, in welcher Intensität er die Straße in Anspruch nimmt. Dagegen ist es für Ausländer eine Gebühr, die sie tatsächlich in Abhängigkeit vom Umfang der Nutzung bezahlen. Wegen dieser Besonderheit bei der Einführung des neuen Systems bin ich der Meinung, dass der Eindruck einer verdeckten Diskriminierung nicht ganz von der Hand zu weisen ist. Denn in Deutschland wird das Ganze im Grunde genommen nur umgestellt bzw. steuerähnlich weitergeführt, während Ausländer nunmehr an der Straßennutzungsgebühr beteiligt werden. Dies könnte eine Diskriminierung nach dem Unionsrecht darstellen. Ich möchte das aber nicht weiter vertiefen. Sie haben genügend Stimmen dazu gehört. Man muss es abwarten.

Der zweite Punkt, auf den ich aufmerksam machen möchte, betrifft einen verfassungsrechtlichen Aspekt, nämlich die Verwaltung durch das Kraftfahrtbundesamt und durch das Bundesamt für den Güterverkehr. Es ist die Frage aufgeworfen worden – auch vom Bundesrat – ob es überhaupt möglich ist, diese Verwaltung in dem geplanten Umfang durch eine Bundesoberbehörde wahrnehmen zu lassen. Die Möglichkeit ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 GG, der es dem Bund gestattet, in allen Bereichen, in denen er die Gesetzgebungskompetenz hat, auch die Verwaltung durch eine Bundesoberbehörde durchzuführen oder ihr zuzuweisen. Von dieser Möglichkeit ist hier offenbar Gebrauch gemacht worden. Sie besteht aber im Grundsatz nur dann, wenn es um den Normalfall geht, dass Bundesgesetze von den Ländern ausgeführt werden. Wenn es dagegen – wie in diesem Fall – um Bundesfernstraßenverwaltung geht, müsste man darüber nachdenken, ob diese Regelung überhaupt gilt oder ob Art. 90 Abs. 2 GG nicht als speziellere Norm die allgemeine Regel, wonach Bundesgesetze ausnahmsweise in den Bereichen, in denen der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat, auch von Bundesbehörden – von Zentralbehörden des Bundes – ausgeführt werden dürfen, außer Kraft setzt. Denn es geht in diesem Fall um die Fernstraßenverwaltung. Dazu besagt Art. 90 Abs. 2 GG eindeutig: „Die Bundesfernstraßen werden in Bundesauftragsverwaltung durch die Länder vollzogen.“ Das ist eine eindeutige Regelung. Ich bezweifle, dass diese Regelung in der Weise ausnahmefähig ist, dass man die Verwaltung der Gebühren für



Bundesfernstraßen auf eine Zentralbehörde des Bundes übertragen kann.

Etwas anderes wäre es, wenn man tatsächlich den Systemwechsel vornehmen würde, der angestrebt wird. Denn dann wäre es nicht eine Frage der Bundesfernstraßenverwaltung, sondern dann wäre es die Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zur Infrastruktur und zur Förderung ganz allgemein von Infrastrukturvorhaben, wie etwa des Straßenbaus. Wenn man dies in Anspruch nehmen würde, dann hielte ich es auch für denkbar, dass diese Art der Verwaltung nicht spezielle Bundesfernstraßenverwaltung ist, sondern über Art. 87 Abs. 3 GG tatsächlich den Zentralbehörden des Bundes zugewiesen werden kann. Aber diese Gesetzgebungskompetenz ist, weil es sich hier um den ersten Schritt handelt, bisher noch gar nicht in Anspruch genommen worden. Es handelt sich gegenwärtig um eine Gebühr – so ist es gewollt – für die Inanspruchnahme von Bundesfernstraßen. Damit ist es aber auch Fernstraßenrecht, und Fernstraßenrecht ist Auftragsverwaltung des Bundes durch die Länder. Es ist in Art. 90 Abs. 2 GG eigentlich so eindeutig geregelt, dass es nicht ausnahmefähig ist. Es gibt zwar eine ähnliche Problematik im Atomrecht, auch ein Fall von Auftragsverwaltung, zu dem das Bundesverfassungsgericht gesagt hat: „Das ist abweichungsfähig.“ Aber das ist im Grundgesetz anders formuliert. Jedenfalls ist es riskant, wenn man hier nur einen ersten Schritt macht und nicht eine komplette Systemumstellung vornimmt, wenn man eine Infrastrukturabgabe einführt und die Kraftfahrzeugsteuer deswegen sozusagen abschafft.

Zusammengefasst möchte ich Sie noch einmal auf zwei neuralgische Punkte hinweisen. Da hier eben nur ein erster Schritt vollzogen wird und dieser Schritt auch nicht deutlich macht, ob es sich nun wirklich um eine Gebühr handelt, ist die Maut nur sehr vorsichtig als Infrastrukturabgabe bezeichnet worden. Bei deutschen Kraftfahrzeughaltern hat die Abgabe den Charakter eines Beitrags und nicht den einer Gebühr. Und ein Beitrag ist eher steuerähnlich als gebührenähnlich, weil der Deutsche automatisch zahlt. Hingegen hat die Maut bei Ausländern gebührenähnlichen Charakter. Es ist es also vor allem diese Vermischung, die deutlich macht, dass gegenüber den anderen Europäern möglicherweise eine verdeckte Dis-

kriminierung vorliegt. Hier wird möglicherweise etwas verschleiert, das diesen Europäern Anlass gibt, gegen das Vorhaben in Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof vorzugehen.

Die zweite Frage lautet: Ist die Verwaltung nach Art. 87 Abs. 3 GG durch das Kraftfahrtbundesamt und durch das Bundesamt für den Güterfernverkehr, so wie sie gegenwärtig konzipiert ist, verfassungsgemäß bzw. ist sie wirklich vereinbar mit Art. 90 Abs. 2 GG, wonach die Auftragsverwaltung im Fernstraßenrecht eindeutig den Ländern zugewiesen ist? Ich hielte dies für unproblematisch, wenn man einen echten Systemwechsel vornehmen würde. Denn dann würde es sich nicht mehr um Fernstraßenrecht, sondern um Infrastrukturrecht handeln. Gegenwärtig ist es aber nicht Infrastrukturrecht, sondern spezielles Benutzungsrecht der Bundesfernstraßen. Das besagt § 1 des Infrastrukturabgabegesetzes: „Für die Benutzung der Bundesfernstraßen wird eine Infrastrukturabgabe genommen.“ Das ist eine Gebühr und eben keine eindeutige Hinwendung zu einer Infrastrukturabgabe. Bei einer Infrastrukturabgabe wäre es verfassungsgemäß. Bei einer Gebühr für die Benutzung von Fernstraßen hielte ich es hingegen für problematisch mit Blick auf Art. 90 Abs. 2 und Art. 87 GG, die Verwaltung von einer Zentralbehörde des Bundes durchführen zu lassen. In den weiteren verfassungsrechtlichen Fragen stimme ich Herrn Hillgruber zu, insbesondere was die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat anbelangt. Das ist im Grundgesetz ausdrücklich angesprochen und wird durch das Infrastrukturabgabegesetz nicht berührt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Schwemer! Dann kommt jetzt für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Dr. Wilms.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich schaue mal ein wenig auf die Zeit. Wir haben jetzt in einer Stunde erst drei Stellungnahmen gehört – erstaunlich. Die Zeit reicht nicht, werter Kollege Holmeier, denn wir haben es hier mit einem grundlegenden Einschnitt zu tun, mit dem wir wirklich unsere Bündnistreue zu Europa aufs Spiel setzen. Denn das ist der entscheidende Punkt. Errichten wir wieder Grenzen oder nicht? Darum geht es hier. Sind wir europafeindlich



oder nicht? In diese Richtung zielen auch meine Fragen. Sie richten sich an Prof. Mayer, denn mit dieser Europarechtsproblematik steht und fällt die ganze Sache. Prof. Hillgruber vertritt die Auffassung, die Maut im CSU-Modell laufe auf eine Beseitigung der Inländerdiskriminierung hinaus. Da Inländer bereits Kraftfahrzeugsteuer bezahlen, sei die Entlastung gerechtfertigt. Ich habe bislang keine Quelle gefunden, die Herrn Hillgruber in dieser Auffassung unterstützt. Mir erscheint dies daher als eine persönliche Meinung von Herrn Hillgruber, die bei einer Klage vor dem EuGH kaum standhalten würde. Inwieweit können Sie, Herr Prof. Mayer, Quellen in der Rechtsprechung nennen, die eine solche Haltung unterstützen würden?

Ferner gehen Sie in Ihrer Stellungnahme – herzlichen Dank dafür – die sehr umfangreich ausgefallenen und sehr gehaltvoll ist, auch auf das Verfassungsrecht ein. Unsere Verfassung, Herr Holmeyer, gilt auch in Bayern! Das Bundesverfassungsgericht sieht im Grundgesetz ein Verfassungsprinzip der Europarechtsfreundlichkeit. Die Einhaltung des Unionsrechtes ist demzufolge auch ein Verfassungsgebot. Könnten Sie diesen Punkt bitte noch einmal präzise erläutern und vor allem einschätzen, inwieweit das Risiko besteht – sofern sich die großkoalitionäre Mehrheit dazu durchringen sollte, ein offenkundig nicht mit Unionsrecht vereinbares Gesetzespaket zu verabschieden – dass der Bundespräsident das Gesetz aufgrund von Europarechtswidrigkeit beanstandet und das Ganze dann noch scheitern lässt.

**Vorsitzender:** Dann Herr Prof. Dr. Mayer, Sie haben das Wort.

**Prof. Dr. Franz Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank meine Damen und Herren für die Einladung in den Ausschuss. Vielen Dank auch für die Fragen. Ich denke, man muss vorausschicken, dass – wie auch schon gesagt worden ist – die europarechtliche Beurteilung nach einer Gesamtschau verlangt. Man muss die vorgesehene Entlastung im Bereich der Kfz-Steuer im Zusammenhang mit der Belastung durch die Infrastrukturabgabe betrachten. In der Tat kommt man nach dem Europarecht – das möchte ich hier als Europarechtler betonen – zu

dem Schluss, dass sich aus der Gesamtschau der beiden Regelungen in der Summe eine Schlechterstellung von EU-Ausländern ergibt. Für die Inländer ändert sich unter dem Strich nichts. Belastet werden die Ausländer. Diese Kopplung ist auch nicht etwa zufällig, sondern politisch gewollt. Das kann man im Koalitionsvertrag nachlesen. Das bestreitet – wenn ich recht sehe – auch niemand. Nun wird argumentiert, dass es sich hier – das ist auch der Kern Ihrer ersten Frage gewesen – um die Rücknahme eines Privilegs handele. Das Privileg besteht nach dieser Argumentation darin, dass die EU-Ausländer nicht Kfz-steuerpflichtig sind. Dieses Argument geht aus mehreren Gründen fehl. Erstens muss man hier entgegennehmen, dass es nicht um eine Privilegierung, sondern um eine klare europarechtliche Vorgabe geht. Das hat Herr Hillgruber, glaube ich, in seiner einleitenden Stellungnahme selbst gesagt. Es ist zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung im Europarecht vorgeschrieben, dass man nicht schon deshalb, weil man sich einmal kurz im Inland aufhält, gleich mit der Kfz-Steuer belegt werden darf. Und das gilt eben auch für uns Deutsche im EU-Ausland. Die Regelung hat eine symmetrische Struktur. Daraus resultiert eine Gleichbehandlung, von Privilegierung kann keine Rede sein. Die Vergleichsgruppen, auf die es hier ankommt, sind also die Deutschen im Ausland und EU-Ausländer in Deutschland und nicht die Deutschen und die EU-Ausländer in Deutschland. Im Ergebnis haben wir es hier also mit einer mittelbaren Diskriminierung im Sinne des Europarechts zu tun. Dazu kann ich gern auf Nachfrage noch Näheres ausführen. Es gibt natürlich alle möglichen Konzepte und Optionen, nach denen man Vergleichsgruppen bilden kann. Das ist bei Gleichheitssätzen immer so. Maßgebend muss jedoch – wie ich meine – letztlich sein, wie der EuGH in seiner ständigen Rechtsprechung entscheidet. Das, was der EuGH hierzu vorgibt, spricht meiner Ansicht nach ganz klar für eine mittelbare Diskriminierung. Es ist ja nicht das erste Mal, dass wir uns mit solchen Fällen befassen. Die Entscheidung von 1992 zur so genannten Lkw-Maut hatte genau dieselbe Problemstruktur. Der EuGH hat die Regelung damals kassiert.

Es gibt aber einen weiteren Gesichtspunkt, auf den – wie ich finde – in der Diskussion zu wenig eingegangen wird. Selbst wenn man um des Argumentes Willen die mittelbare Diskriminierung



ausschließt und annimmt, dass hier keine mittelbare Diskriminierung vorliegt, muss man darauf verweisen, dass das Europarecht eine ganze Reihe von Verboten enthält, die wir Beschränkungsverbote nennen, die nicht auf die Diskriminierung abstellen. Erinnern Sie sich an den berühmten EuGH-Fall zum Reinheitsgebot für Bier. Dabei ging es nicht um eine Diskriminierung, dennoch war die Regelung europarechtswidrig. Daher müssen Sie sich auch unter dem Aspekt des Beschränkungsverbot eingestehen, dass die vorgelegte Regelung europarechtswidrig ist. Es ist nämlich keine Rechtfertigung für die Beschränkung in Sicht. Das Europarecht gilt nicht schrankenlos. Es kann unter bestimmten Voraussetzungen sogar eine offene Diskriminierung, also eine Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit, gerechtfertigt sein, auch eine mittelbare Diskriminierung und auch Beschränkungen. Dazu ist allerdings im vorliegenden Fall nichts in Sicht. Diskutiert wird auch über das Argument der Kohärenz. So ist das Kohärenzargument im Hinblick auf die Kohärenz der Steuersysteme in der Tat in der EuGH-Rechtsprechung vorzufinden. Aber das passt hier nicht, weil wir ja gerade aus einer reinen Steuerbetrachtung hinausgehen. Es ist auch schon gesagt worden, die Abgabenstruktur ist hier etwas unübersichtlicher. Ich will noch einmal betonen, dass man dies alles hätte wissen müssen oder wissen können. Hier liegt letztlich dieselbe Problemstruktur vor wie bei der EuGH-Entscheidung zur deutschen Lkw-Maut im Jahre 1992. Wir haben inzwischen den Fall eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Italien. Hier geht es um den Versuch, die Inländer beim Museumsbesuch zu privilegieren. Dabei wird argumentiert, dass Inländer nicht zahlen müssten, weil sie schon durch die Entrichtung von Steuern zur Finanzierung der Museen beitragen würden. Danach wären nur Ausländer und nicht die Ortsansässigen über Eintritte zur Finanzierung der Museumskosten herangezogen worden. Das Vorhaben ist vor dem EuGH gescheitert. Letztlich folgt die Rechtsprechung hier einer ganz klaren Linie. Das ist europarechtlich – ich betone es – ziemlich eindeutig.

An dieser Stelle ist es vielleicht angezeigt, auf das Systemargument einzugehen, das immer wieder vorgebracht wird. Ja, man kann einen Systemwechsel vornehmen. Das ist unstrittig. Aber nur, wenn man dabei nicht das Diskriminierungsverbot verletzt. Diese Einschränkung gilt immer. Das

ist wird auch immer der Prüfschritt sein, den der EuGH vornimmt. Ob ein Systemwechsel vorliegt, hängt übrigens nicht unbedingt von den Kategorien ab, die gerade diskutiert worden sind. Vielmehr wurde hier konkret danach gefragt, ob sich die Entlastung bei der Kfz-Steuer aus einer Eigenlogik im Bereich der Kfz-Steuer ergibt oder ob – was relativ offensichtlich ist – diese Kfz-Steueränderung mit dem Ziel der Entlastung bzw. der Kompensation der Inländer für die Belastung durch die Infrastrukturabgabe liegt. So lange das so ist, so lange diese Kopplung existiert, wird das europarechtlich nicht zu machen sein bzw. so lange wird das am Europarecht scheitern. Der EuGH wird das kippen. Das wird bei dem Art. 92 AEUV sein, der die kleine Gruppe der Verkehrsunternehmer betrifft, die mit Fahrzeugen bis 3,5 Tonnen unterwegs sind, möglicherweise schon deutlich werden. Wenn sie das nicht als „Standstill-Klausel“ – das ist ja gesagt worden – anerkennen wollen, bleibt immer noch das Diskriminierungsverbot. Und wenn man keinen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot erkennen will, bleibt immer noch das Beschränkungsverbot. Vermittelt über die Grundfreiheiten wird das Thema vor den EuGH getragen werden. Die Auffangnorm wird dann letztlich der Art. 18, das allgemeine Diskriminierungsverbot, sein.

Auch die Ausgestaltung der Kurzzeitvignette verletzt das Diskriminierungsverbot. Es handelt sich hier um eine mittelbare Diskriminierung. Wenn man die Kurzzeitvignetten unverhältnismäßig teuer macht, stellt dies eine verdeckte Diskriminierung dar, weil typischerweise die Kurzzeitvignetten im Regelfall von EU-Ausländern gekauft werden. Darin liegt dann die Diskriminierung. Die einzelnen Rechenbeispiele, die dazu vorliegen, setzen immer an den Kosten pro Tag an. Hierbei geht es um Größenordnungen, die von der Kommission in ihrer Mitteilung von 2012 sowie in den ergänzenden Mitteilungen beziffert worden sind. Darauf kann man verweisen.

Ich will noch einmal betonen, dass es hier nicht um ein europarechtliches Gesellschaftsspiel geht, bei dem die Diskriminierung so oder so verstanden werden kann und bei dem man die Fakten dann so lange hin und her schiebt, bis plötzlich keine Diskriminierung mehr gegeben ist. Das Ganze wird mit Sicherheit vor dem EuGH landen. Das Verfahren kann auf zwei verschiedenen



Wegen ablaufen. Der EuGH könnte zum einen über ein Vertragsverletzungsverfahren mit der Sache befasst werden. Ich sehe dabei den wirklich seltenen Fall kommen, dass ein Mitgliedstaat das Vertragsverletzungsverfahren in Gang setzt. Das ist seit 1958 nur vier Mal geschehen. Im Regelfall tut das die Kommission. Damit ist schon angedeutet, dass es auf die Kommission letztlich nicht ankommt. Wenn Sie also irgendwie Hoffnung haben sollte, man könne mit der Kommission eine Einigung erzielen und diese werde dann auf eine Klage verzichten, dann kann ich nur sagen: Das wird nicht der Fall sein, weil auch die Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten können. Und noch wichtiger: Das Ganze wird im Wege des Vorlageverfahrens von den nationalen Gerichten an den EuGH herangetragen werden. Der Erste, der, weil er die Infrastrukturabgabe nicht entrichtet hat, einen Bußgeldbescheid erhält, wird vor Gericht gehen. Dessen Urteil wird dem EuGH dann vorliegen, und der EuGH wird die Abgabe als europarechtswidrig einstufen.

Schlimmer noch, hier liegt ein qualifizierter Verstoß gegen Unionsrecht vor. Ein solcher löst einen Schadensersatzanspruch aus. Das ist eine richterrechtliche Rechtsfigur, die es seit einiger Zeit gibt, die gesicherte Rechtsprechung ist. Auf dieser Grundlage würden die ausländischen Unionsbürger sich also an den deutschen Staat wenden und die gezahlten Entgelte wieder zurückfordern können. Die Europarechtswidrigkeit würde allerdings nicht die Inländer betreffen, diese würden also weiterhin die Abgabe bezahlen müssen. Ich will einräumen, dass es in diesem Fall naheliegt ironisch sagen: „Zwei Juristen vertreten mindestens drei Meinungen.“ Aus meiner Sicht trifft dies im vorliegenden Fall aber definitiv nicht zu. Ich entnehme aus der Diskussion, dass in dieser Frage unter Europarechtlern große Einmütigkeit herrscht. Es gibt entsprechende Hinweise der Kommission, es gibt von der österreichischen Regierung in Auftrag gegebene Arbeiten, die an der Universität Innsbruck vorgelegt worden sind und es gibt ein Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages. Ich sehe hier wirklich eine sehr große Einmütigkeit. Noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass es hier nicht nur um Rechtsanwendungsfehler geht, die immer – auch im Gesetzgebungsverfahren – vorkommen können. Vielmehr meine ich, dass hier ein Fundamentalprinzip des Unionsrechts berührt wird. Die

Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit – ganz gleich, ob es sich um offene oder verdeckte Diskriminierung handelt – ist letztlich der zentrale Baustein des Unionsrechts. Da dies so ist und da die Rechtsgemeinschaft letztlich ins Mark getroffen wird, wenn selbst der größte Mitgliedstaat sich nicht an diese fundamentale Regel hält, halte ich es für ausgemacht, dass der Fall bis zum EuGH getragen wird. Die anderen Mitgliedstaaten und auch die Institutionen werden mit allen Mitteln dagegen vorzugehen versuchen.

Weil hier ein solch qualifizierter Verstoß vorliegt, komme ich nun zu der zweiten Frage, ob dies auch auf das Verfassungsrecht durchschlägt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil von 2009 dem Grundgesetz ein Verfassungsprinzip der Europarechtsfreundlichkeit entnommen. Daraus ist – zusammen mit dem in der Präambel und in Art. 23 GG verankerten Staatsziel „Vereintes Europa“, jedenfalls für Europarechtsverstöße, wie sie hier in Rede stehen – zu entnehmen, dass die Vorgabe, das Europarecht einzuhalten, auch ein Verfassungsgebot ist. Wenn also der Gesetzgeber eine europarechtswidrige Gesetzgebung ins Werk setzt, verletzt er auch den Art. 20, demzufolge die Gesetzgebung an Recht und Gesetz in diesem Land gebunden ist. Der Gesetzgeber kann sich dabei meiner Ansicht nach nicht auf die Haltung zurückziehen: „Mal sehen, was später der Europäische Gerichtshof dazu sagt.“ Der Bundestag steht selbst bereits in der Verfassungspflicht, europarechtskonforme Zustände herzustellen. Ich meine, dies betrifft auch den Bundespräsidenten. Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten ist ein komplexes Thema, schon im Verfassungsrecht. Aber wenn es um evidente Europarechtsverstöße geht, wie im vorliegenden Fall, dann wird auch der Bundespräsident – wie ich meine – sein Prüfungsrecht aktivieren müssen, weil – ich wiederhole es – die Europarechtswidrigkeit hier auf die Verfassung durchschlägt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Mayer! Wir gehen in die zweite Runde. Für die CDU/CSU-Fraktion der Kollege Bilger.

Abg. **Steffen Bilger** (CDU/CSU): Meine beiden Fragen richten sich an Prof. Hillgruber. Zunächst zur Vollstreckung der Infrastrukturabgabe. Hier



sieht der Gesetzentwurf vor, dass das Kraftfahrtbundesamt auch für die Vollstreckung der Infrastrukturabgabe zuständig sein soll und räumt dem Kraftfahrtbundesamt das Recht ein, einem privaten Betreiber die Erhebung der Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge, die nicht in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind, zu übertragen.

Meine Frage dazu lautet: Gibt es rechtliche Gründe, die dagegen sprechen, die Vollstreckung bei den nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz grundsätzlich zuständigen Verwaltungsvollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung zu bündeln, um so die dort bereits vorhandenen Kompetenzen für die Durchführung der Vollstreckung nutzen zu können? Und halten Sie es unter Berücksichtigung der Vorgabe, dass nur Aufgaben beliehen werden können, die nicht zu den staatlichen Kernaufgaben gehören, für rechtlich zulässig, den Betreiber auch mit der Erhebung der Infrastrukturabgabe für in Deutschland zugelassene Personenkraftwagen zu beleihen, um so Synergieeffekte zu schaffen und Effizienzvorteile zu generieren?

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Zuständigkeit des BAG: Nach dem Gesetzentwurf ist das Bundesamt für Güterverkehr für die Vorortkontrollen zuständig. Die Nacherhebungs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren soll aber das Kraftfahrzeugbundesamt bzw. der private Dritte durchführen. Maßgeblich war hier, dass alle hoheitlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Infrastrukturabgabe von einer Behörde durchgeführt werden sollen. Hier meine Frage: Halten Sie es für rechtlich zulässig, die Zuständigkeit für die Durchführung der Nacherhebungs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren beim Bundesamt für Güterverkehr anzusiedeln, um so die dort bereits bestehenden Kompetenzen für die Durchführung von Nacherhebungs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren zu nutzen? Das Bundesamt für Güterverkehr könnte dann ja direkt vor Ort bei der Kontrolle ein Bußgeld und nicht nur, wie es im Gesetzentwurf vorgesehen ist, eine Sicherheitsleistung erheben.

**Vorsitzender:** Herr Prof. Hillgruber, bitte!

**Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Vielen Dank, für Ihre Fragen. Um es kurz zu machen: Ich sehe in beiden Fällen keine rechtlichen, geschweige denn verfassungsrechtliche Einwände. Es ist nach § 4 des Bundesverwaltungsvollstreckungsgesetzes so, dass die Vollstreckung in der Hand der Bundesfinanzbehörden der Regelfall ist. Es kann aber abweichend bestimmt werden. Das wäre selbstverständlich möglich. Es wäre auch möglich, die Zuständigkeiten für die Erhebung der Infrastrukturabgabe nicht nur, wie jetzt im Gesetzentwurf vorgesehen, auf private Dritte im Wege der Beleihung zu übertragen, sondern dies kann auch im Fall der inländischen Kfz-Halter geschehen. Sie haben mit Recht darauf hingewiesen, dass Beleihungen gesetzlich vorgesehen sein müssen. Der Beleihungstatbestand muss also gesetzlich ausgeprägt sein und die Verwaltungsaufgabe, die den Beliehenen übertragen werden soll, muss bestimmt und begrenzt sein. Es gibt hier aber keinen Unterschied zwischen ausländischen und inländischen Abgabenschuldern. Für beide gelten die gleichen Maßstäbe. So gesehen, sehe ich auch hier keine Probleme. Herr Kollege Schwemer hat in seiner schriftlichen Stellungnahme auch noch die Frage des Demokratieprinzips im Zusammenhang mit der Beleihung diskutiert. Ich sehe hier aber keine Probleme. Die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation für eine ggfls. erfolgende Beleihung läge in der entsprechenden Bestimmung des § 4 Abs. 5 des Infrastrukturabgabengesetzes, und die personelle demokratische Legitimation des Beliehenen ginge eben auf die Beleihung durch die zuständige Bundesoberbehörde zurück, die ihrerseits vermittelt über den Bundesminister etc. über eine hinreichende demokratische Legitimation verfügen würde. Also auch hier habe ich keine durchgreifenden Bedenken. Meine Antwort auf Ihre erste Frage lautet also: Ja, das ist möglich. Beides wäre möglich. Und zur Frage zwei: Könnte dem BAG außer der Vorortkontrolle nach § 10 (Überwachung) auch das Nachentrichtungsverfahren oder das Ordnungswidrigkeitsverfahren – das wären, wenn ich das richtig sehe, die §§ 9 und 13 – übertragen werden? Ja, auch das ist selbstverständlich möglich. Welche Bundesoberbehörde hier nach 87 Abs. 3 Satz 1 für zuständig erklärt wird, das entscheidet der Gesetzgeber. Und dabei kann er sich selbstverständlich von den Erwägungen, die





Sie genannt haben – also Synergieeffekte oder Effizienz – leiten lassen.

Ich teile auch hier die Bedenken des Kollegen Schwemer nicht. Wenn Sie sich die Systematik der Art. 83 ff. ansehen, wird da ja zunächst in Art. 83 der Grundfall geregelt: Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit. Dann folgen die Art. 83 und 84 und dann die Bundesauftragsverwaltung (Art. 85) und schließlich Bundeseigenverwaltung. Der Art. 87 Abs. 3 bezieht sich auf alle denkbaren Verwaltungskonstellationen, selbstverständlich auch auf die Konstellation der Bundesauftragsverwaltung. Hier besteht die Möglichkeit der fakultativen mittelbaren Bundesverwaltung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG. Auch dies wäre somit möglich. Hier geht es also eigentlich um die Frage der sozusagen sachlich angemessenen Zuweisung der Verwaltungszuständigkeit. Hierbei könnten die Erwägungen, die Sie genannt haben, eine Rolle spielen. Auch das wäre möglich.

**Vorsitzender:** Danke! Dann kommen wir zur Fraktion DIE LINKE. der Kollege Behrens.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Meine weiteren beiden Fragen richten sich an Herrn Prof. Schulz. Sie haben quasi die zweite Säule der Begründung der Rechtmäßigkeit und des vernünftigen Ergebnisses des Gesetzentwurfs dargestellt. Wir hatten anfangs die Zahlenangaben von Herrn Ratzenberger dazu gehört, der aber auf Basis der gleichen Zahlen zu ganz anderen Aussagen als das BMVI in Bezug auf die Ein- und Durchfahrten der ausländischen Pkw nach Deutschland gelangt ist. Sie sagen nun: Das rechnet sich auf jeden Fall, 700 Mio. Euro werden da zusammenkommen. Nun haben wir aber auch gehört, dass es möglicherweise zu Ausweichreaktionen kommen wird. Herr von Lojewski hat darauf hingewiesen, was geschieht, wenn insbesondere preissensible Autofahrer vor der Entscheidung stehen, sich die Mautausgaben zu sparen oder nicht. Wir kennen das ja von manchen Spritpreistouristen, die wegen einem Cent Preisunterschied weite Wege auf sich nehmen. Ich denke, dieser Faktor ist nicht zu unterschätzen. Ich komme noch einmal zu Ihrer Bewertung. Bleiben Sie dabei, dass die Annahmen des Bundesverkehrsministeriums richtig

sind – insbesondere in Bezug auf Tagesgeschäftsreisen im Privatverkehr und auf Privatverkehrsreisende – um auf die Einnahmen zu kommen? Haben Sie sich mit dem Gedanken der Ausweichverkehre befasst?

Und noch eine abschließende, sehr direkte und persönlich Frage: Sie sind zu einem früheren Zeitpunkt gutachterlich bzw. mit einer Stellungnahme für die ARGES tätig gewesen und haben gemeinsam mit einem Mitarbeiter von ARGES, Herrn Lindemann, ein entsprechendes Gutachten angefertigt. Darf ich Sie fragen, ob Sie geschäftlich zur Firma ARGES in Beziehung stehen, oder sind Sie der unabhängige Gutachter, als der Sie hier eingeführt worden sind?

**Vorsitzender:** Herr Prof. Dr. Schulz, es steht Ihnen frei, die zweite Frage zu beantworten. Bitte schön!

**Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Gut, wir sind hier in einer Demokratie, da kann man jede Frage beantworten. Ich gehe einfach einmal ein Stück zurück. Ich komme aus dem Hause Baum, das im Jahre 2010 für den ADAC – den guten alten ADAC – parallel zu Ratzenberger die Studie in Auftrag gegeben hat. Daher müssten Sie mich auch fragen, ob ich mit dem ADAC irgendwie in Verbindung stehe und ob ich mich in einem entsprechenden Interessenkonflikt befinde. Ich sage mal, jeder hat eine Geschichte. Mein Forschungsansatz basiert auf dem von Max Weber postulierten Prinzip der werturteilsfreien Wissenschaft. Für mich geht es hier um einen empirisch beobachtbaren Sachverhalt. Ich habe dem Verkehrsministerium immer gesagt: Wenn ich das mache, dann seid Euch bitte darüber im Klaren, dass ich keine wissenschaftliche Meinung zur Maut habe. Ich bin kein Ordnungspolitiker wie der Kollege von der Mannheimer Universität, der irgendein Werturteil mit sich herumträgt. Und Herr Lindemann ist Volkswirt wie ich, und ich habe mich damals richtig darüber geärgert, dass solch manipulative Berechnungen durchgehen. Ich habe damals Herrn Lindemann gesagt: Wenn wir etwas zusammen schreiben, dann lassen wir das durch den TÜV zertifizieren. Die Kosten für die Zertifizierung durch den TÜV waren dann viel höher als die



Kosten für die Arbeitskräfte, die getippt und recherchiert haben. Insofern schließe ich hier eine wirtschaftliche Abhängigkeit von ARGES definitiv aus. Volkswirte haben – bildlich gesprochen – immer so ein bestimmtes Gen, an das sie andocken können. Wir haben in dem ersten Gutachten versucht, durch einen Stresstest aufzuzeigen, was maximal möglich ist, weil wir damals noch nicht wussten, wie die Maut konkret aussehen würde. Insofern handelt es sich um ein reines Methodengutachten. Wenn man genau nachliest, stellt man fest, dass auch in diesem Methodengutachten kein einziges Mal gesagt wird: Führt eine Maut ein. Das muss man noch einmal ganz klar sagen. Was man jetzt – ich sage mal – im Zusammenhang mit dem, was Sie als erstes gefragt haben, auch noch sehen muss, ist Folgendes: Der Bundesverkehrsminister bzw. das Verkehrsministerium hat eine Excel-Datei. Das Gute an einer solchen Excel-Datei ist, dass man sie präsentieren und natürlich auch bestimmte Werte darin ändern kann. Das kann jeder. Dabei stellen sich aber zwei Fragen: Welche Werte darf ich ändern und um wieviel darf ich diese Werte ändern? Daher handelt es sich für mich um einen beobachtbaren Sachverhalt, der nur insoweit unsicher ist, als bestimmte Werte empirisch vorliegen müssten, die in der Art und Weise, wie man sich das wünschen würde, eben nicht vorliegen. Daher muss man dann im Grunde Schätzungen durchführen. Und diese Schätzungen haben, basierend auf einer alten Studie, im Jahre 2010 begonnen. Alle kommen mehr oder weniger zu dem Ergebnis, dass die Ein- und Durchfahrten in der Gesamthöhe identisch sind. Dann rechnen es alle herunter, und das Entscheidende bei dem ganzen Mechanismus ist, wie verlässlich die Angaben über die Fahrten sind, die jemand tätigt um einzukaufen oder um eine Geschäftsreise zu machen. Und da ergibt sich folgendes Resultat: Je niedriger der Wert an sich ist, desto höher sind die Einnahmen, und je höher der Wert ist, desto niedriger sind die Einnahmen. Da kann man natürlich sagen: Ich nehme das mal 50 oder mal 20, und ein Anderer nimmt noch irgendeine andere Zahl. Jetzt kann man erkennen, dass der Verkehrsminister sich bemüht hat – basierend auf der Statistik – empirische Quellen zu finden um herauszufinden, wie hoch die Zahl der Ein- und Durchfahrten tatsächlich ist. Da ergibt sich nun interessanterweise ein unklares Bild, weil wir eine diffuse statistische

Landschaft haben. Es gibt das Statistische Bundesamt, es gibt die Deutsche Tourismuszentrale und es gibt noch andere Stellen. Ich nenne mal als Beispiel, was wir gar nicht wussten: Es gibt jetzt relativ neu das GfK in Nürnberg, Forschungsinstitut holländische Abteilung, das in einer Studie für den ADAC die Ein- und Durchfahrten für Einkäufe auf 50 geschätzt. Die Holländer sagen also: Im Jahr 2014 fährt ein Niederländer sechs oder sieben Mal über die Deutsch-Niederländische Grenze. Das heißt, ich habe hierfür jetzt eine Studie jetzt zur Verfügung (GfK), die auf Daten für 2014 basiert, die der Bundesverkehrsminister noch nicht kannte. Diese Daten kann er nun seinem Excel-Modell zugrunde legen. Man muss also sagen, dass das Excel-Modell, das er entwickelt hat, als ein weiteres Prognosen-Modell fortgeschrieben werden kann. Man kann ja die Daten, die man erhält, dort einpflegen, und man kann auch die statistische Quelle angeben. Jetzt könnte man beispielsweise sagen: Wirt rechnen mit 50 Ein- und Durchfahrten pro Person fürs Einkaufen. Gemäß der GfK-Studie machen die Holländer – empirisch nachgewiesen – sechs bis sieben Fahrten. Von der GfK gibt es auch aktuelle Werte für die Österreicher. Da liegt die Größenordnung bei elf Fahrten, das geht ein in die Pkw-Privatfahrten. Hier kommt der Bundesverkehrsminister auf 13 Fahrten. Es ist also im Grunde beruhigend zu erkennen: Hier versucht jemand einen Rechenmechanismus herzustellen, der auf nachvollziehbaren und nachprüfbaren Daten beruht.

Es gab einige Angaben zu den Tagesgeschäftsreisen, bei denen die Datenlage nicht so günstig ist. Hier muss man aber auch in Rechnung stellen, wie die Argumentation auf der anderen Seite aussieht. Es ist hier versucht worden, einen Analogieschluss zu ziehen. Da sagen aber andere: Dann müssen Sicherheitsabschläge gemacht werden. Die Frage ist nur: Wie hoch sind diese Sicherheitsabschläge oder weshalb gibt es nicht auch Sicherheitszuschläge? Das heißt, wir haben hier einen Versuch, und der Versuch ist nachvollziehbar. Es ist auch offengelegt worden, dass an einigen Stellen leider auch mit Annahmen gearbeitet werden musste. Mit den Daten beispielsweise der GfK-Studie – da bin ich mir sicher – kann jetzt aber mit Blick auf Österreich und die Niederlande nachgebessert werden, und es können exaktere Werte ermittelt werden. Da diese Werte tendenzi-



ell niedriger sind als die Werte, die im Verkehrsministerium angesetzt worden sind, stimmt dann auch die Aussage, dass der zugrunde liegende Ansatz. Dabei geht es immer um die Gesamtgüte der Gesamtschätzung und die Güte der einzelnen Variablen. Und bei der Gesamtgüte wurde ein Abschlag vorgenommen, sodass man nun in der Tat sagen kann: Wenn es bestimmte Veränderungen bei den Variablen gibt, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Einnahmen tendenziell eher steigen als sinken, so oder so groß. Entscheidend ist letztlich – und das ist für mich beruhigend und das fand ich in dem Prozess auch ganz gut – dass wir jede Zahl, die in dem Modell angesetzt wird, auch empirisch untermauern können. Und die zwei oder drei Zahlen, für die es keinen empirischen Nachweis gibt, sind durch Analogiebildung hergeleitet worden. Nun nimmt die Sache mit der GFK-Studie für Holland und für Österreich noch einmal eine neue Wendung. Ich würde die Studie dann am nächsten Montag auch dem Finanzausschuss präsentieren, damit man sehen kann, um welche empirischen Zahlen es geht. Die Studie ist leider auf Holländisch, aber das wird sicher jemand übersetzen können. Jedenfalls kann das nicht so verkehrt sein. Das ist also mein Versuch darzustellen, dass hier eine Rechnung vorgelegt worden ist, in der nicht irgendwie getrickst wird oder irgendwelche Zahlen herbeizaubert werden, die keiner kennt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Prof. Dr. Schulz! Dann kommen wir ...

**Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Ach so, ich habe einen Punkt noch nicht ausgeführt. Man muss sagen, wir haben das ja schon einmal betrachtet, auch in der Vergangenheit: Es gibt so genannte Schockelastizitäten und es gibt die normalen Preiselelastizitäten. Von einem Schock kann hier keine Rede sein. Es wird natürlich Ausweichreaktionen geben. Es wurde vorhin schon gesagt, dass immer auch die Freiheit besteht, die Autobahn nicht zu benutzen. Das wird man dann sicherlich mit Blick auf den Verkehr verfolgen müssen. Auch in der gesamtwirtschaftlichen, volkswirtschaftlichen Bilanz müsste man einmal untersuchen, wie die Netzverteilungseffekte sind, ob sich da etwas verändert.

Aber nach den normalen Elastizitäten zu urteilen – auch was die Höhe angeht, also welche Geschäfte und in welchem Umfang Einkäufe getätigt werden – dürften die preislichen Reaktionen relativ gering ausfallen. Die Elastizitäten werden wahrscheinlich ähnlich hoch sein wie in Deutschland generell, das heißt sie werden bei 0,2 liegen, weil man nicht von einem Schock ausgehen kann.

**Vorsitzender:** Danke! Dann kommt die SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Meine Frage richtet sich zunächst an Herrn von Lojewski. Sie haben in Ihrer Stellungnahme – nachdem Sie das Vorhaben, die Nutzerfinanzierung auszuweiten, nachdrücklich begrüßt haben – auf Seite 2 von den weitergehenden Notwendigkeiten gesprochen. Vor dem Hintergrund auch dieser Ausführungen möchte ich folgende Frage stellen: Wenn wir über die Priorisierung und auch über die Rolle der Kommunen sprechen – auch Sie haben die Baulastträgerschaft nach § 5a angesprochen und auch das Zusammenwirken, also die Zugrangerfunktion von Bundesstraßen – wo sehen Sie da die Priorisierungsmöglichkeiten? Oder auch, wenn wir im Infrastrukturabgabegesetz von der Zuweisung an die nach Landesrecht zuständigen Behörden sprechen: Wie bewerten Sie da aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände die Rolle der Kommunen? Grundsätzlich schließt dies auch die Frage auch der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und der Priorisierung ein. Es gab mal einen Entwurf, in dem vorgesehen war, die Straßen komplett in die Nutzerfinanzierung einzubeziehen. Ich würde Sie bitten, dazu noch einmal Einiges auszuführen.

Ferner habe wir schon Einiges gehört zu den Themen Rechtssicherheit, Europarechtskonformität und auch Zeitvignetten. Vor dem Hintergrund der differenzierten Ausführungen zu diesen Themen habe ich an Herrn Prof. Hillgruber folgende Frage: Es gibt auch noch den Aspekt des Datenschutzes, des inländischen und des europäischen Datenschutzes. Es gibt Aufbewahrungsfristen und unterschiedliche Rollen der entsprechenden Bundesoberbehörden. Je nach dem Beliehenen geht es dabei um drei oder um sechs Jahre. Könnten Sie



bitte noch einmal erläutern, wie Sie die Wahrung des Datenschutzes, die Datensicherheit – auch vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung – beurteilen und eine entsprechende Einordnung vornehmen. Wir wollen ja ein möglichst hartes Datenschutzrecht schaffen. Sie haben sich mit dem entsprechenden Aspekt des Gesetzentwurfs ja umfassend auseinandergesetzt. Es ist für uns von grundlegender Bedeutung, dass dann, wenn wir Daten erheben, diese auch sicher und nur für den notwendigen Zweck erhoben werden, dass Löschfristen ein gehalten werden und dass bestimmt ist, wer dann der entsprechende Träger ist.

**Vorsitzender:** Dann zuerst Herr von Lojewski.

**Hilmar von Lojewski** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Danke für diese Frage. In der Tat finden Sie einen Eingangssatz, der besagt: Wir begrüßen es, dass die Bundesregierung das Ziel verfolgt, die finanziellen Mittel für verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen. Wir gehen erst einmal von der Bruttosumme aus, die das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermittelt hat. Denn eine Beteiligung der Städte und Gemeinden an dieser Bruttosumme halten wir für geboten, zumindest für die Städte, die in der Baulast der Bundesstraßen stehen. Dabei handelt es sich anders, als in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ausgeführt wird, nicht etwa um Summen, die über § 5a Fernstraßengesetz zugewiesen werden können. Nach unserer Auffassung müsste dies dann auch leistungs- und umfangsgerecht der Fall sein.

Das heißt beispielsweise, im Land Nordrhein-Westfalen befindet sich ein Anteil von zehn Prozent der Bundesstraßen in kommunaler Trägerschaft. Wenn wir das in die auf Nordrhein-Westfalen entfallende Verkehrsleistung übersetzen und in das auf die kommunalen Träger entfallende Netz, dann wird deutlich, dass man mit einer Zuweisung nach § 5a Fernstraßengesetz kaum auskommen kann. Es bedürfte vielmehr einer Regelung in dem Gesetzentwurf, die zum Ausdruck bringt, dass die Kommunen im Umfang ihrer Trägerschaft beteiligt werden. Wir haben zumindest in der Vergangenheit nicht erkennen können, dass es möglich wäre, solche Beträge wie die jetzt

in Rede stehenden über § 5a Bundesfernstraßengesetz zuzuweisen. Wenn das der Fall sein sollte, lassen wir uns gern vom Gegenteil überzeugen. Aber solange wir nicht sicher sein können, dass wir in diesem Umfang in den Genuss der Anteile aus der Bruttoerhebung kommen, solange werden wir fordern, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die die baulastpflichtigen Städte entlastet. Dabei geht es um einen ganz erheblichen Betrag. Sie haben, Herr Abg. Hartmann, im Grunde nach der Priorisierung gefragt. Ich denke, wir können von der Infrastrukturabgabe als der vierten Priorität sprechen. Oberste Priorität – und das haben die Gutachter des BMVI, sei es die Dähre-Kommission oder die Bodewig-Kommission, in der Vergangenheit stets vor die Klammer gezogen – hatte immer das Ziel, den Anteil an der Mineralölsteuer, der in die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung fließt, zu erhöhen. Die zweite Priorität hat das Ziel, die Lkw-Maut auf das gesamte Netz auszuweiten. Ich denke, es würde den Rahmen sprengen, jetzt darüber zu rasonieren. Aber Sie werden in den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände immer den Hinweis finden, dass es in erster Linie um die Lkw-Maut gehen muss, damit auch ertragsrelevante Beträge für das Gesamtnetz erzielt werden. Welche technischen und Trägerprobleme dem entgegenstehen, wissen Sie als Verkehrspolitikern und Verkehrspolitiker alle miteinander sehr gut. Das muss ich nicht ausführen. Dessen ungeachtet liegt hier in jedem Fall die zweite Priorität. Die dritte Priorität liegt tatsächlich in einer Pkw-Maut, die intelligent gestaltet ist und die Zeit und Raum berücksichtigt, das heißt, Zeiten der Nutzung und Abschnitte der Benutzung differenziert in Ansatz bringen. Wir finden, dass es einem Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gut Gesicht stünde, intensiv darüber nachzudenken, wie eine solche intelligente Maut im digitalen Zeitalter – also in Zeiten, in denen die Ausstattung von Kraftfahrzeugen mit entsprechenden Transpondern und mit einer entsprechenden Erfassungssoftware ausgesprochen kostengünstig zu realisieren ist – auf den Weg gebracht werden könnte. Wenn man also an einer Infrastrukturabgabe in der vorliegenden Form festhält, dann wäre es – und das finden Sie in unserer Stellungnahme nicht, das sage ich Ihnen jetzt spontan – wohlmöglich auch eine Möglichkeit, sich da eine gewisse Beschränkung aufzulegen und zu sagen: Wir machen das jetzt erst



einmal fünf Jahre lang. Vielleicht rettet man sich so über die Zeit. Und diese Zeit nutzt man dafür, tatsächlich eine intelligente Infrastrukturabgabe, eine intelligente Pkw-Maut auf den Weg zu bringen. Das ist die dritte Priorität. Und die vierte Priorität ist – und das hat wirklich die geringste Priorität – die Infrastrukturabgabe in der vorliegenden Form, allerdings aus kommunaler Sicht immer unter dem Vorbehalt der Beteiligung an den Bruttoeinnahmen. Wir schauen uns sehr interessiert die Überlegungen zu dem Nettobetrag an, und haben begründete Zweifel an der Annahme, dass es zu Einnahmen in der Höhe kommt, wie dies in Ansatz gebracht wird. Wenn sich die Vermutung bestätigen sollte, dass hier tatsächlich ein ganz profaner Rechenfehler vorliegt, dass nämlich Ein- und Ausfahrten in und aus der Republik quasi doppelt gezählt worden sind, dann wäre dies ausgesprochen bedauerlich. Wir erleben in der Mehrebenen-Interaktion zwischen Kommunen und Bundesministerien auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als einen ausgesprochen verlässlichen und sorgfältig arbeitenden Partner. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein solcher Stockfehler passiert ist. Aber einen Stockfehler, Herr Hartmann, gibt es aus unserer Sicht auch im Umgang mit der Erhebung. Sie fragten danach, wie dies denn vonstattegehen soll. Wir halten das in jedem Fall für hinterfragenswert, hier von nur von geringen Aufwänden zu sprechen. In der Tat sind auch einstellige Millionenbeträge für die Kommunen ganz erhebliche Aufwände. Wir sehen insoweit auch kritisch, dass die Zulassungsbehörden beim Einzug der Infrastrukturabgabe mitwirken sollen, weil dann die Zulassungsbehörden auch bei den Neuzulassungen tätig werden müssen und die SEPA-Mandate nicht nur – wie bislang – für den Zoll, sondern eben auch für das KraftfahrBundesamt einholen müssen. Die Prüfungen, die fraglos auch softwaregesteuert erfolgen können, erfordern auch immer noch händische oder zumindest verbale Tätigkeit, denn wir werden eine Vielzahl von Dispense- und Ausnahmefällen vor Ort zu beraten haben. Das sind Zeiten und Aufwände, die aus unserer Sicht nicht eingestellt worden sind. Der reine Verfahrensaufwand, wir haben Ihnen das dargelegt in unserer Stellungnahme, beläuft sich auf ca. 1,6 Mio. Euro. Da rechnen wir aber noch nicht all das ein, was dann auf die Kraftfahrtzu-

lassungsbehörden im Einzelnen zukommt. Insofern werden wir uns natürlich auch vertrauensvoll an die Länder wenden und sagen: Es gilt auch hier der Grundsatz der Konnexität. Wir sind nicht davon überzeugt, dass das in den Verwaltungsprozessen tatsächlich bis zu Ende gedacht worden ist und haben die Befürchtung, dass da einiges in Richtung der Kraftfahrzeugzulassungsstellen abgewälzt wird. Wie immer ist es auch in diesem Fall so, dass dann nicht der Gesetzgeber im Vollzug gefragt wird, sondern die Behörden vor Ort. Und das sind unsere Kraftfahrzeugzulassungsstellen, die – wie wir finden – diese Bedenken nicht ganz unbegründet geltend machen.

Zu den Einzelheiten, wie es sich mit den SEPA-Mandaten verhält, verweise ich auf die Stellungnahme. Das würde ich jetzt ungern noch verbal ausführen.

**Vorsitzender:** Dankeschön! Jetzt zum Datenschutz, Herr Prof. Hillgruber, bitte!

**Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Herr Abg. Hartmann, vielen Dank für Ihre Nachfrage nach der Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben. Ich will es auch hier kurz machen, weil ich ja ausführlich – wie Sie gesagt haben – dazu Stellung genommen habe. Ich würde mich sogar zu der Aussage versteigen wollen, dass das datenschutzrechtlich vorbildlich ist, wie das hier im Infrastrukturabgabengesetzentwurf vorgesehen ist. Wir haben eine enge Zweckbindung, was die Datenerhebung und -verarbeitung angeht. Die Weitergabe an andere Stellen ist an mehreren Stellen im Gesetz ausdrücklich untersagt. Die Daten können nur weitergegeben werden – an das Bundesamt für den Güterverkehr – zwecks Erfüllung der Überwachungsaufgabe. Und soweit Beliehene eingeschaltet werden, soweit also die Erhebung der Infrastrukturabgabe im Wege der Beleihung übertragen wird, versteht sich von selbst, dass dann die für die Erhebung erforderlichen Daten dem Beliehenen zu Verfügung stehen müssen. Insofern ist die Datenübermittlung unverzichtbar. Aber jenseits der Zwecke dieses Gesetzes ist eine Datenweitergabe an andere Stellen kategorisch ausgeschlossen. Es werden sicherlich erhebliche Datenmengen generiert. Das ist unvermeidlich, neben dem Kraftfahrzeugregister wird es jetzt ein



Infrastrukturabgabenregister geben. Aber die Anforderungen, wie sie etwa das Verfassungsgericht an Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gestellt hat, werden erfüllt. Wir haben die enge Zweckbindung und wir haben den ausdrücklich genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung, was eben etwa bei den Haltern von im Inland zugelassenen Kfz dazu führt, dass hier Überwachungsmaßnahmen nicht notwendig sind, weil die Dinge mit dem SEPA-Mandat geregelt und überprüft werden können. Und schließlich, darauf haben Sie ja abgehoben, ist im Gesetz auch die Frage der Datenlöschung genau geregelt, und zwar – wenn ich es richtig sehe – im § 12. Hier lautet der Grundsatz, dass die Daten, die erhoben worden sind, immer dann umgehend zu löschen sind, wenn der Zweck der Datenerhebung sich erledigt hat. Das wird für die einzelnen Konstellationen in § 12 konkretisiert. Wir haben ferner eine Bestimmung, auf die Sie abgehoben haben, in § 12 Abs. 2. Da haben wir diese Drei- bzw. Sechsjahres-Frist. Aber das erklärt sich eben haushaltsrechtlich durch die Notwendigkeit der Jahresrechnung bzw. der Prüfung, auch der längerfristigen Prüfung des Haushaltsgebarens durch den Bundesrechnungshof. Und auch diese Regelungen sind selbstverständlich zu beanstanden. Im Übrigen ist auch hier sichergestellt, dass die Daten, sobald sie nicht mehr für die Zwecke dieses Gesetzes gebraucht werden, zu löschen sind. Daher haben wir hier eine enge Zweckbindung und eine sehr präzise Bestimmung der Daten, die überhaupt erhoben werden können und schließlich eine klare Regelung hinsichtlich der Löschungspflichten. Ich habe daher aus datenschutzrechtlicher Sicht keinerlei Bedenken gegen den Gesetzentwurf.

**Vorsitzender:** Dann spricht für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Kollege Krischer.

Abg. **Oliver Krischer** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender! Ich bin Herrn von Lojewski und Herrn Ratzenberger dankbar, dass Sie auf die Absurdität der Einnahmeerwartung der Bundesregierung hingewiesen haben. Wir sind mit der Situation konfrontiert, dass man im Bundesministerium offensichtlich übersehen hat, dass Grenzübertritte nicht gleich

Einreisende sind und dass die Leute in ihren Pkw Deutschland auch wieder verlassen. Insofern steht die ganze Rechnung in Frage. Ich haben zwei konkrete Fragen an Herrn Prof. Mayer. Sie haben in Ihrer Stellungnahme und eben auch in Ihren Ausführungen von der Möglichkeit des Staatshaftungsanspruches als Schadensersatz von Einzelpersonen gegen einen Mitgliedstaat gesprochen. Sie haben gesagt: Es besteht die Möglichkeit – sofern sich herausstellt, dass das Ganze nicht europarechtskonform ist – dass dann Deutschland auf die Rückzahlung der Infrastrukturabgabe verklagt bzw. dass die Rückzahlung verlangt werden kann und wir das dann quasi alles an diejenigen zurückzahlen müssen, von denen das zuvor erhoben worden ist. Ich würde Sie bitten, darauf noch ein bisschen konkreter einzugehen und zu erläutern, ob es vergleichbare Fälle gibt und auch einmal die möglichen Größenordnungen darzulegen.

Meine zweite Frage wäre: Es gibt ja die Befürchtung, dass nach einer Entscheidung des EuGH nicht die Maut als solche, sondern die Kompensation gekippt wird und dass die dann fehlt. Da wäre meine Bitte, dass Sie noch einmal erläutern, wie eigentlich das Verfahren vor dem EuGH abläuft bzw. mit was für Entscheidungen man da rechnen muss. Ferner wäre uns wichtig, dass Sie etwas zu der Stellungnahme des Bundesrates sagen. Der hat ja – ich zitiere – eine rechtssichere Regelung gefordert, die sicherstellt, dass bei einem Außerkrafttreten eines der beiden Gesetze jeweils das andere Gesetz ebenfalls außer Kraft treten soll. Also so eine Art Selbstzerstörungsklausel. Wenn ich die Positionen aus den Koalitionsfraktionen höre, wonach die deutschen Autofahrer auf keinen Fall belastet werden sollen, müsste das Gesetz eine solche Selbstzerstörungsklausel haben – dieser Begriff gefällt mir übrigens im Zusammenhang mit der Pkw-Maut gut. Ich würde Sie, Herr Prof. Mayer einfach noch einmal fragen: In welcher Form könnte eine solche Klausel in das Gesetz geschrieben werden? Und gibt es in der europäischen Rechtsgeschichte überhaupt vergleichbare Fälle, in denen man so etwas gemacht hat? Das müssten wir eigentlich tun, wenn die zentrale politische Forderung aus der Koalition erfüllt sein sollte.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Prof. Mayer.



**Prof. Dr. Franz Mayer** (Universität Bielefeld): Ich will zunächst auf die Frage der Staatshaftung eingehen. Ausgehend von der europarechtlichen Einschätzung, dass wir entweder deswegen, weil ein Gesetz in Teilen an Art. 92 scheitert oder weil wir die mittelbare Diskriminierung bejahen oder weil ein Verstoß gegen das Beschränkungsverbot vorliegt, zur Europarechtswidrigkeit kommen, stellt sich in der Tat die Frage der Staatshaftung nach qualifizierter Verletzung von Europarecht. Das Ganze geht zurück auf eine EuGH-Entscheidung, die für den Fall, dass Mitgliedstaaten in qualifizierter Weise Unionsrecht verletzen, für Einzelne die Möglichkeit eines Staatshaftungsanspruchs gegen den verletzenden Mitgliedstaat vorsieht. Das ist ursprünglich als Reaktion auf Verstöße gegen die Umsetzung von Richtlinien entwickelt worden, also gegen die Nichtumsetzung oder mangelnde Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht. Das ist die so genannte Francovich-Rechtsprechung. Die Idee dahinter ist, dass man dem Mitgliedstaat die eigenen Bürger sozusagen auf den Hals hetzt. Man setzt in einem gewissen Sinne die Unionsbürger als Helfer bei der Umsetzung des Unionsrechts ein. Dies wird heute aber nicht mehr nur auf die Nichtumsetzung von Richtlinien beschränkt, sondern die Prüffrage ist – wie gesagt – eine qualifizierte Verletzung von Europarecht. Darunter kann z.B. die Nichtvorlage an den EuGH durch ein nationales Gericht fallen. Daraus können sie ersehen, dass das Europarecht hier relativ schmerzfrei ist, das heißt, es fragt nicht nach der Unabhängigkeit der Gerichte. Das wird gleichwohl dem Mitgliedstaat zugerechnet, und man muss Schadenersatz leisten. Und auch das, was wir innerstaatlich eigentlich nicht kennen, die Staatshaftung für legislatives Unrecht – ich will das nicht vertiefen – ist im Europarecht fraglos anerkannt. Dazu gibt es auch vielfache Rechtsprechung. Ich will das hier nicht vertiefen. Vielleicht ist es auch wichtig, noch einmal zu betonen, dass die Haftung eines Mitgliedstaates nicht als Abschreckung oder Sanktion gedacht ist, sondern dass es um den Ersatz von Schäden geht, die die Einzelnen durch Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Europarecht erleiden. Wenn also ein einzelner ausländischer Unionsbürger durch die Einführung der europarechtswidrigen Infrastrukturabgabe einen Schaden erleiden würde, dann könnte er in Deutschland vor den ordentlichen Gerichten – die Zuständigkeit ergibt sich aus

dem Grundgesetz, das sind Zivilgerichte – Schadenersatz einklagen. Dann müsste Deutschland die von den Unionsbürgern erhobene Infrastrukturabgabe und gegebenenfalls darüber hinaus den dadurch entstandenen Schaden zurückzahlen. Ich erinnere an einen Fall in der Vergangenheit, in dem es um die Nichtumsetzung von Richtlinien ging („MP-TravelLine“). Die Bundesrepublik Deutschland hat die Pauschalreiserichtlinie nicht rechtzeitig umgesetzt. Das Ganze wurde dann vor dem Landgericht Bonn eingeklagt, und der entsprechende Kläger hat auch Schadenersatz bekommen. Also das Verfahren hat schon seine Wirkung und das funktioniert auch.

Das gibt mir auch die Möglichkeit, auf den anderen Teil der Frage bzw. auf die zweite Frage einzugehen, welche Szenarien denkbar sind, also auf die Verfahrensfragen bzw. darauf, was als nächstes passieren wird. Es ist schon viel darüber gesprochen worden. Es liegt auf der Hand, dass im weiteren Verlauf ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik in Betracht kommt. Diese Verfahren werden in aller Regel von der Kommission eingeleitet. Es gibt aber auch die Möglichkeit, dass andere Mitgliedstaaten ein solches Verfahren einleiten. Allerdings wird das nicht so gern gemacht, es ist sehr unüblich. Bis jetzt ist das – ich sagte es bereits – erst vier Mal vorgekommen. Aber im vorliegenden Fall haben einige Mitgliedstaaten schon angedeutet, dass sie hier zu dieser seltenen Waffe greifen könnten. Dies sagt vielleicht auch etwas über die Dimension des Europarechtsverstoßes aus. Das Vertragsverletzungsverfahren könnte mit Verkündung im Bundesgesetzblatt beginnen. Es gibt hier schon eine gewisse Vorkorrespondenz mit der Kommission. Deswegen würde ich zunächst gleich auf das Mahnschreiben zu sprechen kommen. Das ist der erste Schritt in dem Verfahren. Die Kommission richtet in diesem Mahnschreiben an Deutschland noch einmal die Bitte, sich zu äußern. Dafür gibt es regelmäßig eine Frist von zwei Monaten. Danach folgt die so genannte begründete Stellungnahme, wiederum mit einer Frist von zwei Monaten. Diese Fristen – das muss man wissen – können im Ermessen der Kommission sehr kurz gefasst werden. Zwei Monate sind üblich, aber die Kommission kann sie auch um die Hälfte oder noch stärker verkürzen. Es gibt natürlich Übersetzererfordernisse. Jedenfalls kann man hier nur



Durchschnittsangaben machen. Wenn die Vertragsverletzung anhält, entscheidet die Kommission über die Klageerhebung vor dem EuGH. Und wenn wir jetzt die üblichen Fristen ansetzen, dann würde die Entscheidung über die Klageerhebung mehr oder weniger neun Monate nach der Verkündung im Gesetzblatt fallen. Darum gibt es einen gewissen Streit, ob das im politischen Ermessen der Kommission liegt oder nicht. In der Praxis kann man beobachten, dass die Dinge mehr oder weniger automatisiert ihren Gang gehen. Auch das Verfahren, wie dies kommissionsintern von den Facheinheiten zu den Juristen überwiesen wird, ist ziemlich stark automatisiert. Noch einmal: Neun Monate nach der Gesetzesverkündung und – wenn die Kommission es eilig hat – kann dies auch schon fünf Monate später – also um die Hälfte verkürzt – geschehen. Danach muss man mit einem Prozess von 15 bis 18 Monaten rechnen. So lange dauern Vertragsverletzungsverfahren typischerweise. Wir haben es somit letztlich mit einem Zeitraum von ungefähr zweieinviertel Jahren zu tun. Das sind wir dann also im Jahre 2017. Der Entscheidung des EuGH gehen die Schlussanträge des Generalanwaltes voraus. Dabei handelt es sich in der Regel um drei, sechs oder neun Monate. Die Anträge ziehen in aller Regel große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich. Eilrechtsschutz, einstweiliger Rechtsschutz wäre ab Anhängigkeit der Klage möglich, also neun oder vielleicht auch nur vier oder fünf Monate nach Verkündung im Gesetzblatt. Dieser Eilrechtsschutz könnte so aussehen, dass der EuGH anordnet, dass die Infrastrukturabgabe gegenüber EU-Ausländern nicht erhoben werden darf. Die andere Schiene ist das Vorabentscheidungsverfahren durch Vorlage eines deutschen Gerichts. Es ist aus meiner Sicht sehr wahrscheinlich, dass das passiert. In dieser Konstellation ist die Kommission erst einmal komplett außen vor. Irgendein inländischer Verkehrsteilnehmer wird sich wahrscheinlich nicht wehren, denn er hätte auch kein Rechtsschutzbedürfnis, sondern es wird ein ausländischer Unionsbürger sein. Nehmen Sie einen Dienstleister, der für seine Dienstleistung mit dem Pkw aus dem Unionsausland anreist, etwa ein dänischer Klempner, der in Deutschland tätig ist. Der wird absehbar bei erster Gelegenheit vor einem deutschen Amts-, Verwaltungs- oder Finanzgericht klagen, und zwar entweder gegen das Bußgeld, mit dem man ihn überzieht, weil er nicht

die Vignette hat, oder – wenn er vorbeugend tätig sein will – mit einer Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO, die vor die Verwaltungsgerichte geht, zur Klärung der Bezahlungspflicht in Hinblick auf die Frage der Europarechtswidrigkeit. Das wird wahrscheinlich von dem nationalen Gericht, das dann angerufen wird, als entscheidungserheblich angesehen werden, die Frage nämlich, ob diese ganze vorliegende Gesetzgebung ein Europarechtsverstoß ist oder nicht. Und dann wird der EuGH angerufen werden können. Die ersten Instanzen haben die Wahl, die letzte Instanz muss den EuGH anrufen. Allein das Vorlageverfahren dauert 15 Monate. Wenn parallel dazu ein Vertragsverletzungsverfahren läuft, werden typischerweise beide zusammengelegt. Im Falle der Feststellung der Europarechtswidrigkeit der Infrastrukturabgabe würde die Gebührenregel nicht mehr auf den klagenden Unionsbürger bzw. Unionsausländer angewendet. Sie wäre aber immer noch in Kraft. Das heißt, die Deutschen müssten weiterhin bezahlen, für die Inländer gilt die Gebührenpflicht weiter. Wenn es nur zu einem Vorlageverfahren käme, dann würde einige Wochen nach dem Vorlageurteil die Kommission auf die Bundesrepublik zugehen und fragen, wie man die Europarechtswidrigkeit abstellen will. Sie würde spätestens dann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Sie haben auch das Stichwort „Selbsterstörung“ genannt. Das europarechtliche Problem liegt in der Kopplung einer Belastung der Unionsbürger durch die Infrastrukturabgabe mit einer entsprechenden Entlastung der Inländer bei der Kfz-Steuer. Das können Sie natürlich zu jedem Zeitpunkt eines gerichtlichen Verfahrens beseitigen, indem sie einfach die Kfz-Steuerentlastung der Inländer rückgängig machen. Wenn ich das mal so sagen darf, wäre das natürlich fiskalisch das Optimum, weil sie neben den Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe von In- und Ausländern auch noch die Kfz-Steuer in vollem Umfang, wie bisher, zur Verfügung hätten. Politisch könnten Sie die Verantwortung dem EuGH oder der Europäischen Kommission anlasten. Ich muss aber als Europarechtler deutlich sagen, dass das aus europarechtspolitischer Sicht und auch integrationspolitisch ein verheerender Schaden an der Rechtsgemeinschaft wäre.





Ein Satz noch zur dem Selbstzerstörungsmechanismus. Das ist eine Frage der Legistik, das kann man in ein solches Gesetz reinschreiben, und dies hätte vor dem Hintergrund dessen, was ich eben sagte, durchaus Sinn. Wir haben ansonsten im Gesetzgebungsverfahren das Instrument der Sunset Clause, wonach Gesetze nur auf Zeit in Kraft gesetzt werden. In einem gewissen Sinne wäre ein solcher Selbstzerstörungsmechanismus die konditionierte Variante einer Sunset Clause. Sunset oder Sonnenuntergang wäre hier die Beendigung des Gesetzes im Falle der Europarechtswidrigkeit.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Mayer! Nachdem wir noch Wortmeldungen von vier Fraktionen vorliegen haben, würden wir – wenn Sie noch Zeit mitgebracht haben – in die dritte Runde gehen und uns die Zeit nehmen. Ich kündige an, Herr Bolik, wenn Sie nicht zu Wort kommen sollten, werden Sie auf jeden Fall noch die Gelegenheit bekommen, Ihre Stellungnahme zu erläutern. Jetzt kommt die CDU/CSU-Fraktion, der Kollege Holmeier.

**Abg. Karl Holmeier (CDU/CSU):** Ich habe zwei Fragen. Zum einen noch einmal zu der Einnahmeproggnose an Herrn Dr. Schulz. Wie bewerten Sie die jüngst von „Schmid Mobility Solutions“ aufgestellte Behauptung, es lägen der Einnahmen- und Kostenberechnung falsche Annahmen zugrunde?

Meine zweite Frage richtet sich an den Herrn Bolik von der IVV. Nach dem Gesetzentwurf sind Halter von in Deutschland zugelassenen Pkw verpflichtet, die Infrastrukturabgabe jeweils für ein Jahr zu entrichten. Diese Verpflichtung beruht auf einer Studie Ihrer Ingenieurgruppe, die zu dem Ergebnis kommt, dass mehr als 99 Prozent aller Halter von in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Pkw im Jahresverlauf das Bundesfernstraßennetz nutzen. Auf welchen Annahmen und Daten basiert die Studie? Und wie belastbar sind diese Ergebnisse?

**Stellv. Vorsitzender:** Vielen Dank! Zunächst Herr Prof. Schulz und dann Herr Bolik, bitte.

**Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz (Zeppelin Universität Friedrichshafen):** Eines muss man konstatieren: Die ADAC-Studien und das BMVI sind bezüglich des Gesamtumfangs der Ein- und Durchfahrten fast einer Meinung. Hier besteht ein weitgehender Konsens über die Zahlen. Die Zahlen, die von Schmidt/Hillgruber vorgelegt worden sind, basieren auf einer Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen, die etwas später stattfand und die nicht methodisch identisch ist mit der ursprünglichen Fahrleistungserhebung aus dem Jahre 2002. Das heißt, es wäre wünschenswert gewesen – auch aus wissenschaftlicher Sicht – wenn beispielsweise diese Fahrleistungserhebung regelmäßig fortgeschrieben würde. Das ist nicht erfolgt. Dann gab es eine Zwischenstudie, in der dies an ausgewählten Grenzübergängen sozusagen ausgezählt worden ist. Dadurch sinkt die Zahl der Ein- und Durchfahrten. Jetzt muss man sich die Frage stellen: Ist diese neue Zahl der Ein- und Durchfahrten tatsächlich repräsentativ? Ich war letztes Wochenende in Holland, bin über die grüne Grenze gefahren und anschließend über die B 57 wieder zurück. Ich wäre im Rahmen dieser neuen BAST-Studie nicht erfasst worden, weil ich über die grüne Grenze gefahren bin – aus welchen Gründen auch immer. Also ich fahre über die grüne Grenze, und hinter der grünen Grenze fahre ich wieder auf die Autobahn auf. Ich komme aus der Grenzregion. Es ist ganz klar: Die Studie hat ihre Berechtigung, sie stellt aber im Grunde keine Fortschreibung der alten Studie dar und kann damit auch nicht als eine Fortschreibung der Erhebung der Ein- und Durchfahrten auf Basis auf der ersten Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen angesehen werden. Ich habe nicht alles wortwörtlich nachgelesen, ich habe das nur mal überflogen und mir die wesentlichen Punkte bei „Schmid Mobility Solutions“ angeschaut. Aber hier besteht der größte Gegensatz. Man muss hier in der Tat konstatieren, dass die Zahl der Ein- und Durchfahrten eigentlich gar nicht streitig gewesen ist. Es geht jetzt um einen neuen Aspekt. Aber dieser neue Aspekt basiert auf einer methodisch nicht voll abdeckenden Erhebung der Bundesanstalt für Straßenwesen. Das ist so die Einschätzung, die man dazu vornehmen kann.

**Stellv. Vorsitzender:** Vielen Dank! Die zweite Frage ging an Sie, Herr Bolik. Damit haben auch



Sie die Gelegenheit zur Stellungnahme!

**Henryk Bolik** (Ingenieurgruppe IVV GmbH): Die Frage, die Sie gestellt, bzw. der Sachverhalt, den Sie angesprochen haben, ist folgender: Wie viele deutsche Pkw-Halter werden die zwangserworbene Vignette überhaupt nicht brauchen, weil sie in ihrem täglichen oder jährlichen Verkehrsverhalten keine Bundesfernstraßen benutzen. Die Frage war auch, auf welche Datengrundlagen wir zurückgegriffen haben. Es gibt natürlich keine konkreten Daten, aus denen man das direkt ableiten könnte. Daher haben wir uns repräsentativer Informationen bedient. Zunächst ist vielleicht ganz interessant, dass das deutsche Fernstraßennetz überall in Deutschland präsent ist. Nicht mehr als 0,6 Prozent der Bevölkerung wohnen in einer Entfernung von mehr zehn Kilometern. Das heißt, Bundesfernstraßen sind eigentlich überall verfügbar, und die meisten unserer Verkehrsnutzer wissen auch gar nicht, ob sie über eine Bundesstraße fahren oder über eine Landesstraße. Insofern gibt es keine entsprechenden Erhebungen. Was haben wir nun gemacht? Wir haben die Fahrten-Matrizen aus der Bundesverkehrswegeplanung und speziell die Wegeprotokolle aus der Verkehrsverhaltensforschung ausgewertet. Grundlage dafür ist die MiD – Mobilität in Deutschland – eine periodisch wiederkehrende repräsentative Befragung. Diese enthält Daten zu ca. 25.000 Probanden, die im Jahre 2008 zuletzt befragt worden sind, was sie an ihrem Verkehrswerktag und auch in der Urlaubszeit gemacht haben. Die Auswertung hat dann mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung das Ergebnis gebracht, dass so gut wie keiner in Deutschland im Jahresverlauf auf die Nutzung einer Bundesstraße oder Autobahn verzichten kann. Wie zuverlässig diese Ergebnisse sind, haben Sie ebenfalls gefragt. Man kann sie vielleicht mit Wahlprognosen vergleichen, bei denen die Stichprobe aus 2.000 oder 3.000 Wählern besteht und mit denen relativ gute Ergebnisse erzielt werden bzw. deren Ergebnisse sich im Nachhinein als recht sicher erwiesen haben. Bei 25.000 Befragten liegen wir ziemlich sicher, und ich würde sagen, die Zahl ist sehr vertrauenswürdig.

**Vorsitzender:** Danke, Herr Bolik! Nun kommt der Kollege Behrens von der Fraktion DIE LINKE.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Jetzt habe ich fast den Eindruck, dass bei der Bewertung der Zahl der Ein- und Durchfahrten ein bisschen Beliebigkeit herrscht. Herr Ratzenberger, ich würde Sie gern noch einmal bitten, dezidiert auszuführen, ob unsere Annahmen beliebig sind bzw. ob es eine Frage der Methode ist, die wir anwenden oder ob sich die Schätzungen nicht auch anders validieren lassen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme zumindest angedeutet, dass das so ist. Nun haben wir gehört, dass die erste zusätzlich empirische Information gerade erst gekommen ist, nämlich von der GfK. Darin kann man nachlesen, wer aus welchen Gründen zu welcher Bewertung gelangt ist und welchen Argumenten das Urteil über die Einnahmen vielleicht noch einmal kritisiert werden kann. Auch dies ist für mich noch einmal ein Argument dafür, dieses Gesetz nicht im Eiltempo durchzusetzen, sondern ganz genau hinzuschauen, was da eigentlich geschieht. Meine Frage an Sie, Herr Ratzenberger lautet daher: Ist es wirklich nur eine Methodenfrage, welches Ergebnis man erzielt, und ist alles andere, was etwa die Annahmen anbetrifft, der Beliebigkeit anheim gegeben?

Meine zweite Frage möchte ich gern an Herrn Bolik richten. Sie hatten in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass zurzeit 12 Mio. Pkw Zweit- und Drittwagen sind. Das hat bislang noch keine Rolle gespielt, wenn es um die Nutzung des Autos ging. Aber es könnte unter Umständen in Zukunft eine Rolle spielen, mit welchem Fahrzeug ich auf welchen Straßen unterwegs sein will. Gibt es eine Möglichkeit, dies zu quantifizieren, und haben Sie untersucht, ob es möglicherweise zu solchen Nutzungsänderungen kommt? Wie groß schätzen Sie die Effekte ein, die das genaue Abwägen von Autofahrern mit sich bringt?

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Kollege Behrens. Dann Herr Ratzenberger, bitteschön!

**Ralf Ratzenberger** (Verkehrswissenschaftler): Sie fragen, was ist valide und was ist beliebig? Zunächst würde ich sagen, Herr Schulz hat vollkommen zu Recht darauf hingewiesen, dass die Anzahl der Ein- und Durchfahrten in einem gewissen Bereich, der jetzt für die Ergebnisse über-



haupt nicht entscheidend ist, weitgehend unstrittig ist. Die sind auch valide, weil sie sich auf belastbare empirische Datengrundlagen stützen, nämlich die letzte Fahrleistungserhebung von 2002, in deren Rahmen auch der grenzüberschreitende Verkehr erhoben wurde. Wir haben ferner zwei Ausländerverkehrszählungen, die im Auftrag der BAST in den Jahren 2003 und 2008 durchgeführt worden sind. Auf der Basis dieser Erhebungen kann man ziemlich sicher und ziemlich valide hochrechnen auf 2013, 2016, 2017, auf was auch immer. Deswegen ist es auch nicht erstaunlich, dass das diesbezügliche Ergebnis mit knapp 130, 140, 150 Mio. sogenannten Ein- und Durchfahrten weitgehend unstrittig ist. Herr Holmeier, Sie haben nach den Schmitt Solutions gefragt. Meinen Sie das, was im Auftrag der FDP-Landtagsfraktion NRW gemacht wurde? Oder hat Schmitt in den letzten Tagen etwas veröffentlicht, was ich nicht kenne? Dann kann ich dazu nichts sagen. Trotzdem bleibe ich bei der Aussage, dass die Anzahl der Ein- und Durchfahrten meines Erachtens sehr valide bestimmt werden kann. Jetzt kommen wir zu dem zweiten großen Punkt, nämlich der Aufteilung dieser Ein- und Durchfahrten auf die verschiedenen Fahrzwecke. Da sind wir wieder – auch wenn Sie das jetzt wahrscheinlich nervt, weil es zu sehr ins Detail und zu sehr in technische Fragestellungen geht – bei der Anzahl der Tagesgeschäftsfahrten, die aus meiner Sicht klar überhöht worden ist. Ein Satz zur Technik. Es wurde in der BMVI-Berechnung folgendes gemacht: Man hat bei Mehrtagesgeschäftsfahrten, also mit Übernachtungen in Deutschland, einen Ausländeranteil von 12 %. Bei der BMVI-Schätzung wurde dieser Ausländeranteil auf die Tagesgeschäftsfahrten gelegt – in ganz Deutschland. Das halte ich für maßlos überzogen. Daraus resultiert dieser hohe Wert. Der hohe Wert in der Spalte Tagesgeschäftsfahrten führt in Kombination mit der geringen Zahl der Ein- und Durchfahrten pro Pkw zu diesem hohen Ergebnis. Wenn man allein diesen Parameter variiert, kommen nicht mehr 730, sondern 540 Mio. Euro raus. Diese Aussage halte ich für stark empirisch abgesichert. Das Nächste ist die Anzahl der Ein- und Durchfahrten von Pkw. Herr Schulz, ich gebe Ihnen Recht, da gibt es Spielräume. Als ich das 2013 gemacht habe, habe ich einmal pro Woche bei bestimmten Fahrzwecken angenommen. Herr von Lojewski, Sie

haben diese klassischen Grenzgebiete angesprochen. Wir sprechen hier nicht über brandenburgische Pampas, wir sprechen hier über Grenzgebiete, ich sage es mal als Münchener, Freilassing / Salzburg oder Lörrach / Weil am Rhein / Basel, also diese auf beiden Seiten der Grenze dicht besiedelten Räume. Sie sind aus Aachen, Herr Bolik. Stellen Sie sich vor, wie häufig ein Holländer nach Aachen fährt, ob er das einmal macht, fünfmal oder fünfzigmal. Natürlich beruht das Ergebnis, das Sie daraus ziehen, irgendwo auf Plausibilitätsüberlegungen. Und die empirische Validität dieser Ergebnisse ist natürlich geringer, gar keine Frage. Aber diesen Plausibilitätsüberlegungen kann man gewisse Grenzen setzen. Und wenn Sie diese Grenzen oben und unten setzen, kommt das raus, was ich versucht habe darzustellen.

**Vorsitzender:** Dankeschön! Dann Herr Bolik.

**Henryk Bolik** (Ingenieurgruppe IVV GmbH): Die Frage wurde gestellt, wir haben es ja auch in unserer Stellungnahme ausgeführt, dass es ganz viele Zweit- und Drittwagen – 12 Mio. – gibt, die für den hypothetischen Fall, dass es keine Zwangsabgabe sein wird, sondern dass man das freiwillig erwerben würde, auf eine Vignette verzichten würden, um Geld zu sparen. Wir haben diese Frage nicht untersucht. Sie haben mich aber nach meiner persönlichen Einschätzung gefragt. Wir haben seinerzeit Untersuchungen zur Mautverdrängung oder Mautverlagerung bei Lkw gemacht. Und wir haben in den letzten fünf Jahren festgestellt, dass es am Anfang immer solche Verlagerungen gibt, am Ende schwingt das in vernünftige Bahnen ein. Nach meiner Einschätzung ist es keinesfalls so, dass mit Zweitwagen nicht auch längere Fahrten durchgeführt werden, so dass mit dem Verzicht auf die Vignette ein Verzicht auf eine umfassende Nutzbarkeit des deutschen Straßensystems verbunden ist. Man muss also innerhalb einer Familie oder Gemeinschaft die Zweit- und Drittwagen organisieren und hat in dem Fall eingeschränkte Nutzung und muss Umwege fahren. Und wenn man die Umwege mit Nutzen/Kosten beziffert, würde ich persönlich sagen, nach einem Einschwingprozess wird sich das



wieder normalisieren und der Umfang der verkauften Vignetten würde sich nicht verändern gegenüber diesen Ansatz.

**Vorsitzender:** Dankeschön, Herr Bolik! Dann kommt die SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Ich möchte den Themenkomplex Elastizität von Berechnungen beziehungsweise Vignettenoptimierung aufgreifen, den Sie eingebracht haben, Herr Bolik, und nochmal auf den Punkt beziehen: „Ein Prozent der Fahrzeuge im Jahresverlauf benutzt die Bundesfernstraße nicht, oder mit unter 30 km Fahrtleistung“. Da wir in einer Situation in Deutschland sind, mit vielen Zweit- und Drittfahrzeugen, ist das eine spannende Frage. Sie sagen, es gibt den Effekt, dass sich das auspendelt. Sie haben an anderer Stelle in Ihren Untersuchungen auch von den Erreichbarkeitsdefiziten bestimmter Regionen gesprochen. Hier sprechen wir über den Anreiz zu einer Vignettenoptimierung, über die Wahrscheinlichkeit, dass man eine Bundesfernstraße oder Bundesautobahn überfährt aufgrund des dichten Netzes. Aber wir haben auch den Marktanzreiz. Wir haben in dieser Woche über die Lkw-Maut und bestimmte Lenkungswirkungen von Achsklassen beziehungsweise Zinssätzen, von Bemauerung gesprochen. Das würde mich interessieren. Meine zweite Frage geht an Prof. Dr. Schwemer. Nachdem wir den Komplex Datensicherheit schon einmal aufgerufen haben, würde ich Sie gern nochmal dazu um eine Stellungnahme bitten, was Aufbewahrungsfristen angeht. Es gibt einerseits die Fristen, was den Bundesrechnungshof angeht, auf der anderen Seite gibt es den Bürger, der seine Daten hinterlegt. Sie haben die informationelle Selbstbestimmung genannt. Ich bitte Sie, nochmal Ihre Einschätzung zum Thema Datenschutz abzugeben. Selbstverständlich braucht man bestimmte Daten, um eine Gebühr oder einen Beitrag zu erheben. Welchen Rahmen sehen Sie im Vergleich mit anderen Materien des Verwaltungsrechts beziehungsweise der Stellung Staat/Bürger? Ich bitte Sie um Ausführungen, vielleicht auch mit vergleichbaren Rechtsmaterien.

**Vorsitzender:** Herr Bolik, Sie zuerst, bitteschön!

**Henryk Bolik** (Ingenieurgruppe IVV GmbH): Sie sprachen zuerst die Erreichbarkeit des Bundesfernstraßennetzes an, dazu gibt es in der Tat viele Untersuchungen, auch im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung. Das ist immer ein Argument, das Netz zu ertüchtigen, zu verbessern. Wir haben verkehrserne Räume, was die Autobahnen angeht in erheblichen Umfang. Was die Bundesstraßen angeht, das sind immerhin 40.000 km Bundesstraßen in Deutschland. Insofern können wir von schlechten Erreichbarkeiten im Vergleich zum Ausland überhaupt nicht reden. Auf sieben Quadratkilometer Fläche kommt ein Kilometer Bundesstraße – das muss man sich mal vorstellen. Innerhalb von 10 Kilometern ist fast jeder Bürger an einer Bundesstraße dran. Also die Erreichbarkeit ist eher ein Grund, das Bundesfernstraßennetz zu nutzen, weil es allgegenwärtig ist. Dazu muss man auch sehen, viele Bürger, wenn sie nicht gerade das Navi an haben, wissen überhaupt nicht, ob sie über eine Bundesstraße, Landesstraße oder Kreisstraße fahren. An den Ausbaustandards kann man es kaum erkennen. Man muss bedenken – das ist jetzt meine Auffassung, Befragungen dazu gibt es nicht – dass man die Wegekosten, die insgesamt entstehen im Vergleich zu den Vignettenkosten betrachten muss. Was ein Auto pro Kilometer kostet, da gibt es verschiedene Rechnungen. Die Einfachste ist, was verbraucht es an Benzin pro Kilometer? Eine vernünftige Berechnung ist, was kostet mich das Auto insgesamt. Ich wiederhole das, ich bin der Meinung, dass nach einem Einschwingprozess dieser Wert sich wieder stabilisieren wird, weil, wie andere Forschungen zeigen, die Menschen nicht bereit sind, sich gerade beim Auto in irgendeiner Form einzuschränken. Man dürfte dieses Zweit- und Drittfahrzeug gerade dann nicht benutzen, wenn man es gerade benutzen möchte. Am Anfang wird es möglicherweise einen Einschwingprozess geben. Aber auf Dauer, siehe Lkw-Verkehr, wo diese Mautausweichverkehre sich im Großen und Ganzen wieder eingeschwenken haben auf Normalrouten, wird das auch für den Pkw-Verkehr gelten.



**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Bolik! Ich versichere Ihnen, wenn Sie in Bayern fahren, wissen Sie, ob Sie auf einer Bundesfernstraße oder auf einer Staatsstraße fahren. Das wird auch der Minister in Bayern bestätigen. Jetzt kommt Herr Prof. Schwemer, bitteschön!

**Prof. Dr. Holger Schwemer** (Schwemer Titz & Tötter Rechtsanwaltssozietät): Es war nochmal die Frage nach der Sicherheit der Daten beziehungsweise der Zulässigkeit der Datenerhebung und der Datenverarbeitung aufgeworfen worden. Ich möchte dazu Stellung nehmen. Was vorhin vielleicht ein bisschen zu kurz kam, ist nicht nur die Frage der Datenerhebung, sondern auch der weiteren Datenverarbeitung. Es sind ja, das muss man sich klar machen aus der Sicht des Bürgers, eine Reihe von Behörden beteiligt: das Kraftfahrtbundesamt an der Datenerhebung und an der Datenverarbeitung, die Bundesanstalt für Güterkraftverkehr, eine andere Bundesoberbehörde, die mehr für die vollstreckungsrechtlichen Angelegenheiten dieses Gesetzes zuständig ist, die Straßenverkehrsbehörden der Länder, die zuarbeiten müssen. Es gibt zahlreiche Schritte, bei denen Private eingebunden sind, teilweise im Wege der Beleihung, wo sie also Hoheitsaufgaben ausüben; teilweise werden Private offenbar nur als Werkzeuge herangezogen, jedenfalls fehlt im Gesetz die nähere Definition, ob sie Hoheitsgewalt ausüben sollen oder nicht. Ich bin der Meinung, dass diese Fragen etwas genauer zu regeln sind, insbesondere wenn Hoheitsgewalt übertragen wird. Wenn der Bürger auf der einen Seite steht, um dessen informationelle Selbstbestimmung es geht, und auf der anderen Seite vier Verwaltungsbehörden stehen, teilweise des Bundes, teilweise der Länder, die einen regen Datenaustausch vornehmen und einschließlich Privater, dann bestehen doch in gewisser Weise Bedenken, ob das nicht unverhältnismäßig ist für die Daten bzw. für die Angelegenheit, um die es hier geht. Das Bundesverfassungsgericht stellt bei den Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung bei der Frage der Verhältnismäßigkeit und der Regelungsdichte der Gesetze darauf ab, ob der Bürger sich in einer gewissen hilflosen Situation befindet, also ob er den Eindruck hat, mit seinen Daten wird etwas gemacht, das er nicht nachverfolgen kann. Diesen

Eindruck muss er bei dem Zusammenwirken dieser zahlreichen Verwaltungsbehörden haben. Deswegen bin ich der Meinung, die Datenerhebung und Datenverarbeitung ist selbstverständlich notwendig, sie müsste aber etwas schärfer formuliert werden, etwas präziser in den Voraussetzungen, insbesondere was den Datenabgleich und den Datenaustausch betrifft. Mir leuchtet nicht ein, dass bis zu sechs Jahren Datenbestände aufgehoben werden können. Das muss nochmal überdacht werden, ob das wirklich für die Zwecke der Infrastrukturabgabe erforderlich ist, ob es tatsächlich verhältnismäßig ist.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Schwemer! Jetzt kommt für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Frau Kollegin Wilms.

**Abg. Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte nochmal auf diese Grenzregionenproblematik eingehen und richte meine erste Frage an Herrn von Lojewski. Da war ein drastisches Beispiel im Deutschlandfunk in einer Reportage vom 4. März, wo ein holländischer Gartenmarkt seinen Hauptsitz 2004 nach Deutschland verlagert hat. Viele Kunden kommen über die Autobahn aus den Niederlanden, und eine Maut hätte damit direkte Auswirkungen auf das Kerngeschäft. Es wurde gerade investiert und man ist auf Wachstum der Kundenzahlen angewiesen. Die Maut kann das Familienunternehmen in seiner Existenz gefährden. Das war eine sehr deutliche Aussage. Ähnliche Fälle wird es in vielen Grenzregionen geben, wo Deutschland billiger ist, und da haben wir eine ganze Menge an Regionen. Ich gucke nach Flensburg und Dänemark hinüber; das Bier ist in Deutschland garantiert erheblich billiger als in Dänemark. Die geplante Maut steht damit exakt gegen die europäische Idee, dass Grenzen beim Warenverkehr und für Unternehmen keine Rolle spielen. Jetzt meine konkrete Frage an Herrn von Lojewski: Sie sind ja vom kommunalen Spitzenverband. Wenn die Unternehmen wirtschaftliche Einbußen in den Grenzregionen haben, was hätte das für Auswirkungen auf die kommunalen Finanzen? Bricht uns das System im kommunalen Bereich endgültig zusammen? Die zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Mayer.



Wir haben heute bei dieser Anhörung ganz intensiv gesehen, dass das Europarecht der Knackpunkt ist, auch wenn einzelne Rechtsmeinungen vielleicht anders sind. Das Entscheidende wird sein, dass wir vermeiden, einen Rechtsbruch mit Ansage zu begehen. Welche Handlungsoptionen haben wir als Verfassungsorgan Gesetzgeber eigentlich, um das Ganze auf eine saubere Linie zu bringen? Sicherlich wäre die einfachste Geschichte, das Ganze in den Orkus der Geschichte zu tun, nach dem Motto, das war eine kleine bayrische Regionalpartei, die uns da in eine gewisse Richtung gebracht hat, und das Ganze zu beerdigen. Aber was gäbe es sonst noch für Handlungsoptionen, aus dieser Falle herauszukommen?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann Herr von Lojewski, bitteschön!

**Hilmar von Lojewski** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Herr Vorsitzender, Frau Dr. Wilms, meine sehr verehrten Damen und Herren, in Bezug auf die Grenzverkehre haben wir zwei Dimensionen: Wir haben eine materielle Dimension, die Thematik der Kaufkraftverluste durch entsprechende Verhaltensanpassung der nach Deutschland einfahrenden Anrainer aus den Grenzgebieten und darüber hinaus, und wir haben eine immaterielle Dimension, die ich in der ersten Fragerunde versuchte zu beantworten mit dem kulturellen Bewusstsein in unseren Mitgliedstädten und ihrer engen Verbindung zu ihren Partnerstädten über die Grenze hinaus. Die materielle Dimension können fast alle Städte abbilden, indem sie Berechnungen dazu anstellen, welchen Anteil die Nachbarn in den Mitgliedsländern an Kaufkraft ausmachen, und das ist je nach Region und nach Sortiment, je nach Größe der Stadt natürlich volatil. Das liegt zwischen 10 Prozent und 30 Prozent, das ist ein Erfahrungswert dessen, was die Kaufkraft durch die einpendelnden, einreisenden ausländischen Anrainer ausmacht. Die Frage, die natürlich völlig offen ist: Wie viele lassen sich jetzt von der Maut abhalten, diese wirtschaftlichen Verrichtungen in den Städten zu tätigen? Das wissen wir nicht, das ist, auf norddeutsch gesagt, Spökenkiekerelei. Deshalb, und das fand ich wirklich das Bemerkenswerte auch in

der Abfrage unserer Mitgliedsstädte, wird selbst von den Wirtschafts- und Verkehrsdezernenten und den Oberbürgermeistern gar nicht das wirtschaftliche Argument nach vorne gestellt, sondern, ich wiederhole es gerne, das kulturelle Moment. Man ist sich in den Städten bewusst, dass die Regionen zusammengewachsen sind, sie heißen ja inzwischen, auch das hatte ich erwähnt, Quadrupole, Stichwort Trier und die drei Anrainerstaaaten. Es gibt formelle und informelle Instrumente der Kooperation. Formell zum Beispiel beim gemeinsamen Tragen von Kultureinrichtungen. Es bedarf dazu zwar offenbar immer noch Staatsverträgen, aber die Regel ist inzwischen, dass die Grenzregionen so eng zusammengewachsen sind, dass es dort überhaupt keine Differenzierung mehr gibt, was Staatsgrenze, grüne Grenze etc. angeht. Die kulturellen Aktivitäten zwischen Trier und Luxemburg hatte ich erwähnt. Ich will auch gern die noch ergänzen zwischen Flensburg und Sønderborg. Das ist ein Raum, und es stößt auf höchstes Unverständnis in diesen Räumen, dort eine artifizielle, und eben auch kostenbewehrte Grenze aufzurichten, das ist der Hauptpunkt. Es sind gar nicht ausschließlich und in erster Linie die wirtschaftlichen Belange, auch wenn wir im Einzelnen diese Kaufkraftabflüsse zu gewärtigen haben, sondern es sind die kulturellen Belange, die ganz oben anstehen. Insoweit stößt die Infrastrukturabgabe in diesen Regionen auf größtes Unverständnis, weil man sich weiter der guten Nachbarschaft versichern will und – auch das Zitat wiederhole ich gerne – „man von den Freunden, die zu Besuch sind, kein Geld verlangt“.

**Vorsitzender:** Vielen Dank und abschließend, Herr Prof. Mayer, bitteschön!

**Prof. Dr. Franz Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank, Frau Dr. Wilms, für die Frage. Ich will vielleicht allgemein nochmal sagen, dass ich sehr dankbar bin, dass ich hier für das Europarecht nochmal die maßgeblichen Aspekte vortragen konnte. Man hat als Europarechtler in letzter Zeit das Gefühl, dass die Diskussion sich ganz erstaunlich entwickelt hat, was das Europarecht angeht. Zur Frage, was die Handlungsoptionen sind: Typischerweise



werden wir Juristen vor allem dann gefragt, wenn die Frage ist, was nicht geht. Ich will zunächst sagen, dass die mittelbare Diskriminierung, die darin liegt, dass die Kurzzeitvignetten zu teuer sind, am einfachsten zu beheben ist. Ich stelle mir vor, dass man hier mit den zuständigen Dienststellen der Kommission recht einfach ermitteln kann, mit Blick auf das, was bereits an Sekundärrecht besteht, Stichwort Lkw-Maut, Eurovignette usw., was hier die Parameter sind, die dieses Problem entschärfen würden. Gleichwohl ist das Vorhaben im Kern, darüber sprechen wir ja heute schon den ganzen Vormittag, nicht EU-rechtskonform. Es ist nicht möglich, mit dem vorliegenden Konzept gleichzeitig die Ziele einer nicht zusätzlichen Belastung der Inländer und der Europarechtskonformität zu erreichen. Wenn das so ist, sehe ich im Kern drei Handlungsoptionen, wenn Sie an der Infrastrukturabgabe festhalten wollen. Die Erste ist, sie verabschieden die vorgelegte Regelung unter Inkaufnahme der Europarechtswidrigkeit. Das wird absehbar enden mit der Aufhebung für die EU-Ausländer durch den EuGH in zwei bis drei Jahren, mit möglichen Schadensersatzklagen, jedenfalls Rückforderungen der mit der rechtswidrigen Infrastrukturabgabe Belasteten. Das ist die Option „Verstoß gegen geltendes Recht“. Als Jurist kann ich Ihnen dazu nicht raten, ich meine auch, dass Sie als Gesetzgeber die Bindung nach Artikel 20 GG an die verfassungsmäßige Ordnung, an Recht und Gesetz ernstnehmen. Zumal hier auch der politische Gesichtspunkt im Raum steht, dass der größte Mitgliedsstaat hier eine besondere Vorbildfunktion hat. Die zweite Option wäre die Verabschiedung der vorgelegten Regelung ohne die gleichzeitige Entlastung der Inländer über die Kfz-Steuer. Hier zögere ich etwas, weil ich selbst Autofahrer bin und daher das Gefühl habe, das könnte mich selber belasten. Die dritte Option wäre die Einführung der Infrastrukturabgabe unter Verschiebung einer Kfz-Steuerreform auf einen späteren Zeitpunkt. Das wäre die zeitliche, politische und rechtliche Entkoppelung von Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuererhöhung. Das wäre der Systemwechsel. Und Systemwechsel bedeutet, Entlastungseffekte für die Inländer bei der Kfz-Steuer dürften sich nicht, wie vorliegend, aus einer Logik der Kompensation ergeben. Sie wären zulässig, aber sie müssten sich ergeben aus einer Eigenlogik, in dieser dann neuen Kfz-Steuersysteme-

matik. Das würde zum Beispiel auch ermöglichen, dass Sie die Kfz-Steuer ganz abschaffen. Da hätte man kein Problem mit der Überprüfung, mit dem Verdacht, dass hier die Inländer unzulässig bevorzugt werden. Aber ich habe das Gefühl, das ist politisch nicht gewollt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Mayer! Frau Kollegin Wilms, Sie wollen nochmal fragen. Bleibt das dabei, trotz der Zeit, dann muss ich die anderen Fraktionen fragen, dann würden wir eine vierte Runde aufmachen. Das wird bejaht, die Frau Kollegin Ludwig hat sich auch schon gemeldet. Wenn Sachverständige gehen müssen, haben wir Verständnis. Sie haben auch Zeitpläne, aber Sie sehen, das Thema ist jede Minute wert. Frau Kollegin Ludwig, bitteschön!

Abg. **Daniela Ludwig** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Ich erlaube mir eingangs die Bemerkung, dass ich auch aus einer Grenzregion stamme. Ganz ehrlich, die Horrorszenarien, die hier von mehreren Experten an die Wand gemalt werden, haben nichts zu tun mit der praktischen Erfahrung einer Grenzregion zwischen Bayern und Österreich, die wir schon seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten seit der Einführung der österreichischen Vignette machen. Ich kann die Herren beruhigen. Der kleine Grenzverkehr funktioniert hervorragend, der wirtschaftliche Austausch auch. Es ist kein Geschäft gestorben, im Gegenteil, es sind neue hinzugekommen und das kulturelle Leben blüht richtig. Ich darf Sie herzlich auffordern, mich zu besuchen und sich vom Gegenteil Ihrer Ausführungen in der Praxis zu überzeugen. Die Theorie ist immer das Eine und die Praxis ist meistens das Andere. Lieber Herr Prof. Hillgruber, und da bin ich auch schon bei meiner Frage an Sie. Wir haben jetzt umfangreiche theoretische Ausführungen Ihres Kollegen Prof. Mayer zur Frage gehört, was denn alles im Zuge eines Vertragsverletzungsverfahrens, Klageverfahrens usw. passieren könnte. Sie haben zu Anfang schon, wie ich finde, ausgesprochen beeindruckend anhand des Gesetzentwurfes zur Europarechtskonformität Stellung genommen. Im Hinblick auch auf die Frage der Grenzregionen und die Frage „Zerschneiden wir Europa“, möchten Sie vielleicht



aus juristischer Sicht dazu nochmal Stellung nehmen, wie Sie das sehen. Und auch zur letzten Ausführung Ihres Kollegen Mayer, was den Systemwechsel angeht, habe ich Sie heftig kopfschütteln sehen, wenn ich das so sagen darf. Vielleicht möchten Sie uns hier Ihre vermutlich gegenteilige Aussage noch zur Kenntnis geben.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Bitteschön, Herr Prof. Hillgruber.

**Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Ich darf zunächst betonen, dass ich Ihre Einschätzung, was die Auswirkungen auf den Grenzverkehr angeht, vollständig teile. Gelegentlich habe ich den Eindruck, dass die Summen, um die es hier geht, völlig aus dem Bewusstsein geraten sind. Wenn man an den Fixpreis für die Kurzzeitvignette denkt, es geht um zehn Euro. Überlegen sie sich mal, wenn Sie sich in einer Stadt, ob das nun Flensburg oder Aachen ist, mehrere Stunden aufhalten und mit Ihrem Fahrzeug in ein Parkhaus fahren, wie viel Sie allein dafür aufwenden. Und wenn Sie sich bei dieser Kurzzeitvignette den Tagespreis ausrechnen, müssen wir wissen, über welche Größenordnung wir hier eigentlich reden. Da scheint mir diese Annahme wirklich abwegig zu sein. Vor diesem Hintergrund muss man auch, glaube ich, die Sache mit dem Beschränkungsverbot, darauf hat ja der Kollege Mayer abgehoben, deutlich tiefer hängen. Im Ernst anzunehmen, Warenverkehr über die Grenze, Dienstleistungsverkehr werde nicht mehr stattfinden, wenn diese Infrastrukturabgabe eingeführt wird, ist wirklich kaum nachvollziehbar. Was diesen Systemwechsel angeht, ich will nochmal aufgreifen, was der Kollege Mayer gesagt hat: Ich glaube, gerade an dem von ihm zuletzt genannten Beispiel kann man deutlich machen, zu welchen absurden Konsequenzen seine eigenen Annahmen führen. Die Annahme, wir würden die Kfz-Steuer vollständig aufheben, da muss man sich nochmal klarmachen, was das bedeuten würde. Das würden wir natürlich nur tun, wenn die Infrastrukturabgabe entsprechend höher wäre. Die These wäre also eine höhere Belastung, insbesondere der ausländischen Nutzer des Bundesfernstraßennetzes, bzw. explizit der Bundesautobahn, das wäre euro-

parechtskonform. Die deutlich geringere Belastung aufgrund dieses zunächst partiellen Systemwechsels soll europarechtswidrig sein. Das will nicht einleuchten. Ich glaube auch, wenn wir die Frage der Diskriminierung beantworten wollen, müssen wir uns etwas eingehender mit dem bestehenden Sekundärrecht auseinandersetzen. Es ist ja nicht so, dass wir diese Systemscheidung, die jetzt getroffen werden soll, ins Blaue hinein vornehmen. Wir haben das Weißbuch der Kommission, wir haben Eurovignettenrichtlinien und deren Entwicklung. Und da ist ganz eindeutig, das Europarecht zielt auf eine Umstellung in Richtung der Nutzerfinanzierung. Wie insbesondere Artikel 7k der Eurovignettenrichtlinie deutlich macht, im Weißbuch der Kommission spiegelt sich das auch wieder, ist anerkannt: Erstens, dass Kfz-Steuer und Maut, bzw. Straßenbenutzungsgebühren sozusagen substituierbare Finanzierungsinstrumente sind. Das können Sie deutlich erkennen an der Festlegung von Kfz-Mindeststeuersätzen in der Eurovignettenrichtlinie. Das ergäbe gar keinen Sinn, wenn nicht ein Zusammenhang gesehen würde zwischen dieser Kfz-Steuer und einer gleichzeitig einzuführenden oder weiter anzuwendenden Maut bzw. Straßenbenutzungsgebühr. Zweitens verlangt das Europarecht nicht und nirgends, dass eine solche Umstellung nur dann zulässig ist, wenn die inländischen Halter zusätzlich belastet werden. Im Gegenteil, das Europarecht ermächtigt die Mitgliedstaaten zu einer entsprechenden Kompensationsregelung. In den Beratungen des Europäischen Parlaments zu dieser Eurovignettenrichtlinie ist sogar erwogen worden, eine Bestimmung aufzunehmen, die es im Rahmen einer solchen Kompensationslösung erlaubt hätte, unter die Kfz-Mindeststeuersätze zu gehen. Das hat sich nicht durchgesetzt, aber der Zusammenhang zwischen Kfz-Steuerhöhe und Maut, bzw. Straßennutzungsgebühr ist europarechtlich anerkannt. Deshalb ist die dahinterstehende Annahme, es müsse auch bei deutschen Straßennutzern Verlierer geben – das ist die Vokabel, die dann auftaucht – sonst sei das nicht europarechtskonform, abstrus. Nein, das muss nicht sein. Wenn Sie eine Gesamtbetrachtung machen, die halte ich für angezeigt. Die wird ja auch offensiv in dem Entwurf der Bundesregierung vertreten, da wird nichts versteckt, nichts verschleiert, wie hier behauptet wurden ist, wird der Zusammenhang offengelegt, den man hier





sieht und der objektiv besteht. Dann kann von einer Diskriminierung keine Rede sein. Es bleibt dabei, ausländische Nutzer werden auch nach Einführung der Infrastrukturabgabe weniger beitragen zur Infrastrukturfinanzierung. Nochmals, das ist auch richtig, sie können die Abgabe ganz vermeiden, sie brauchen unter Umständen nur die Kurzzeitvignette, und Kfz-Steuer zahlen sie nicht, weil sie befreit sind. Im Grunde wird im Ergebnistendenziell etwas getan für Belastungsgleichheit. Das als Diskriminierung zu bezeichnen, kommt mir nicht über die Lippen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Dann kommt die Fraktion DIE LINKE., nochmal der Berichterstatter, Kollege Behrens.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE): Auch nochmal an Sie, Herr Hillgruber, Sie hatten sich nochmal vehement dafür eingesetzt, was alles nicht geht. Wir haben ja eben auch damit zu tun, dass aus der Wegekostenrichtlinie hervorgeht, dass wir eine Angemessenheit, wenn es zu einer Erstattung kommt, dass sie angemessen sein muss. Sie sprechen auch davon, dass ein angemessener Ausgleich für diese Gebühr vorzusehen ist. Nun haben wir ja im Gesetzentwurf noch drinstehen, dass eben dieser Ausgleich vollständig erfolgen soll. Ist auch der vollständige Ausgleich angemessen aus Ihrer Sicht? Zweitens, Sie haben auch argumentiert, dass Maut und Kfz-Steuer wechselseitig substituierfähige Instrumente sein. An anderer Stelle weichen Sie das wieder ein Stück auf. Also mit dieser Substitutionsthese habe ich ein bisschen ein Problem und im Zweifelsfall könnten wir auch Hundesteuer und Pkw-Maut substituieren nach der Logik, die Sie dort anwenden. Das erscheint mir nicht so richtig plausibel zu sein. Wo wird im EU-Recht dieser Zusammenhang zwischen Kfz-Steuer und Straßenbenutzungsgebühr hergestellt und welcher ist das als dieses korrespondierende Regelungssystem, wie Sie es sagen, wo ist es hergestellt und woraus leiten Sie das ab, das wären meine Fragen.

**Vorsitzender:** Bitteschön, Herr Prof. Hillgruber.

**Prof. Dr. Christian Hillgruber** (Universität Bonn): Vielen Dank für Ihre Nachfrage. Ich leite das zum einen selbstverständlich aus dem Weißbuch der Kommission ab. Das ist insofern bedeutsam, als dieses Weißbuch der Kommission strategische Planungen aufstellt, die über den Anwendungsbereich der Eurovignettenrichtlinie hinausgehen. Aber auch die Eurovignettenrichtlinie ist aufschlussreich. Der Zusammenhang ist zunächst einmal daran erkennbar, dass die Eurovignettenrichtlinie Kfz-Mindeststeuersätze festlegt. Wie anders soll ich das erklären, wenn gleichzeitig dort die Einführung dieser sogenannten Lkw-Maut geregelt wird. Nach der anderen Logik würde man sagen, die Kfz-Steuer hat eben als Steuer eigentlich mit dieser Maut- und Straßenbenutzungsgebühr nichts zu tun. Warum sollte dann der Richtliniengeber Kfz-Mindeststeuersätze festlegen? Dort wird ja auch das, was Steuer ist, im Sinne der Richtlinie definiert und dann wird ein Anhang aufgemacht und da finden Sie die Kfz-Steuer in jedem Mitgliedsstaat. Hier wird ganz offensichtlich dieser Zusammenhang anerkannt und der ist auch da. Es ist richtig, dass die Instrumente sich unterscheiden, ich brauche Ihnen nicht zu sagen, was eine Steuer ist und was eine nichtsteuerliche Abgabe mit Zweckbindung ist. Aber in diesem europarechtlichen Kontext ist das nicht der entscheidende Gesichtspunkt. Es wird auch deutlich in der Formulierung der Kommission, Umsteuerung von einem steuerfinanzierten Infrastrukturfinanzierungsmodell auf ein nutzerorientiertes, gebührenbasiertes. Es würde keinen Sinn ergeben, mit steuerfinanziert ist ganz offensichtlich nicht die Hundesteuer gemeint, die Sie angesprochen haben, sondern die Kfz-Steuer, das steht auch drin in den Richtlinien. Das ist der Zusammenhang, der im Europarecht klar zu Tage liegt. Von daher gesehen beantwortet sich aus meiner Sicht auch Ihre erste Frage, die nach der angemessenen Kompensation. Das ist keine, die sozusagen überkompensieren würde. Angemessen ist die Kompensation, die berücksichtigt, dass nun auch deutsche Halter von Kfz wegen ihrer Infrastrukturabgabenpflicht gebührenfinanziert beitragen. Dies kann sozusagen spiegelbildlich abgebildet werden durch eine entsprechende Kfz-Steuerentlastung, also diesen Steuerentlastungsbetrag, der in § 9 Kfz-Steuerentlastungsgesetzentwurf vorgesehen ist.



**Vorsitzender:** Dankeschön! Bevor die SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann, das Wort kriegt, will ich nochmal darauf hinweisen, dass im Anschluss die nichtöffentliche Ausschusssitzung stattfindet. Und für alle, die den Ausschuss heute auf der Cebit vertreten: um 11.15 Uhr geht der Bus zum Bahnhof. Jetzt kommt die SPD-Fraktion, der Kollege Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Meine Frage geht an Herrn Dr. Schulz. Sie haben einige Ausführungen gemacht zu Ihrer Methodik, auch Ihrem Modell, das dahinter steht und an dem Sie eine gesamtgesellschaftliche Betrachtung, wenn ich das umgangssprachlich einordnen kann, vornehmen. Wir haben vorhin die Elastizität von Berechnungen gesehen und auch die Lenkungswirkung von Vignetten. Dazu hätte ich eine Frage an Sie zur Schätzung der Lenkungswirkungen, unabhängig von genauen Zahlen. Und was die funktionale Betrachtung der Gleichsetzung von Reisenden, Pendlern etc. angeht, warum Sie da zu einem unterschiedlichen Wert gekommen sind. Die empirisch problematische Variante, Sie haben vier verschiedene Ansatzpunkte gewählt, können Sie bitte darauf nochmal eingehen, auch vor dem Hintergrund der Elastizität. Und angesichts der Zeit, die der Vorsitzende angesprochen hat, würde ich das auch als zwei Fragen werten, weil es zwei Komplexe sind.

**Vorsitzender:** Das nehmen wir sehr gern an. Bitte schön, Herr Prof. Schulz.

**Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz** (Zeppelin Universität Friedrichshafen): Fairerweise muss man jetzt sagen, dass das Berechnungsmodell, das wir geprüft haben, vom BMVI gekommen ist. Wir haben nicht selbst gerechnet. Unser beobachtbarer Sachverhalt ist, es ist eine Berechnung des BMVI vorgenommen wurden und wie hat das BMVI berechnet. Es gibt im Grunde eigentlich nur zwei Leute, Herr Ratzenberger und das BMVI und jetzt meine Person mit dem Ages Gutachten, die gerechnet haben. Kollege Eisenkopf rechnet nicht, der baut immer auf Herrn Ratzenberger auf. Der Unterschied in den Rechnungen, das muss man

jetzt objektiv ja sagen, ist nicht die Zahl der Ein- und Durchfahrten, sondern die Fahrten pro Fahrzweck, also wie oft fährt ein Ausländer zum Einkaufen nach Deutschland, und wie ist das mit den Geschäftsreisen? Man kann unterschiedlich vorgehen, man kann das irgendwie setzen, das ist so, was unser Eindruck bisher war, oder das BMVI hat im Grunde versucht zu sagen, ich versuche diese Zahlen herzuleiten, also als Variablen zu bestimmen aus der vorhandenen Statistik. Beispielsweise, wenn Sie die Tagesgeschäftsreisen nehmen, würde ein Makroökonom sagen, das ist plausibel, die Geschäftsreisen hängen ab von der konjunkturpolitischen Situation. Wie die sich aber verteilen auf Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung, hängt davon ab, ob der nach Friedrichshafen oder nach Flensburg fahren muss. Fährt er nach Flensburg und Friedrichshafen muss er übernachten, weil er nicht wegkommt. Fährt er nach Düsseldorf oder nach Hamburg oder Berlin, kommt er wieder weg und übernachtet nicht. Es gibt keinen richtigen empirischen Wert für die Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung. Das Übernachten ist nicht mehr so wie in den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts. Wenn wir genug Zeit haben, übernachten wir. Die Leute müssen relativ schnell wieder zurück. Das heißt, da hätte man jetzt eine makroökonomische Hypothese und könnte sagen, das ist plausibel. Alle anderen Größen, die es jetzt noch gibt, also wie die Einkaufswerte, hat das Ministerium versucht zu entfrachten von Plausibilitätsüberlegungen, indem sie gesagt haben, wir machen uns keine Gedanken, beispielsweise über den Einkaufsverkehr. Beim Einkaufsverkehr können Sie beispielsweise sagen, darüber kann man streiten. Sie wissen alle, einmal im Monat ist der Supermarkt voll, weil es einen Kassenerhaltungskoeffizienten gibt, der relativ konstant ist, die Leute kriegen ihr Gehalt und dann gehen alle am Samstag einkaufen. Aber die gehen nicht jeden Samstag einkaufen. So geht auch nicht jeder Holländer jeden Samstag nach Deutschland einkaufen, sondern fährt der Deutsche zu den „zwei Brüdern“ und der Holländer fährt einmal im Monat nach Oberhausen ins Zentrum. Wir haben 12 Monate dann kann man sagen, Plausibilitätsüberlegung ist, die fahren nicht fünfzig Mal, die fahren zwölf Mal. Das ist die Plausibilitätsüberlegung. Jetzt haben wir eine Zahl und da steht, der durchschnittliche Holländer fährt sieben Mal. Damit ist jetzt die Plausibilitäts-



überlegung abgelöst durch eine Zahl. Es gibt eine einzige Zahl, Tagesgeschäftsreisen mit Übernachtung, wo es keinen empirischen Wert gibt. Alle anderen Zahlen lassen sich in irgendeiner Statistik wiederfinden. Insofern ist der wesentliche Unterschied der, dass man versucht hat, sich von den Plausibilitätsüberlegungen, die dann zu den tollsten Ergebnissen führen, zu befreien. Wir wollen einen empirisch beobachtbaren Sachverhalt und der empirisch beobachtbare Sachverhalt liegt für manche vor und für manche Dinge nicht und wir versuchen das Risiko zu minimieren, indem wir uns von diesen Plausibilitätsüberlegungen trennen. Letztendlich wird mir der Kollege Ratzberger rechtgeben, dass man natürlich mit diesen empirischen Zahlen besser arbeiten kann als mit Plausibilitätsüberlegungen. Jetzt kann man sich dann darüber nochmal trefflich streiten und die Statistiken auf den Tisch legen, aber das ist der Ansatz, den das Ministerium gewählt hat. Der im Grunde ein sehr vorsichtiger Ansatz ist, also ich habe schon die Furcht falsch zu rechnen, weil man einer falschen Plausibilitätsannahme auf den Leim gehen würde. So kann man das im Wesentlichen als Rechenmethodik beschreiben. Das ist quasi dieser vorliegende Ausdruck, wo wir es funktional dargestellt haben, damit man das mathematisch nachvollziehen kann. Das Einkaufsverhalten der Holländer kann sich natürlich ändern, das ist die Unsicherheit, die man immer hat, aber das ist immer so. Jede Entscheidung ist immer eine Entscheidung unter Unsicherheit. Da kann man dem Ministerium attestieren, dass es zu mindestens versucht, diese Unsicherheit zu erfassen, und offen zu legen. Sie verheimlichen nicht, dass es bei Tagesgeschäftsreisen mit Übernachtung ein Problem gibt, das wird durchaus problematisiert und insofern wird die Unsicherheit offengelegt. Vom Rechenansatz her wird diese Unsicherheit letztendlich minimiert.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Prof. Schulz! Dann kommt die Kollegin Wilms nochmal, bitte schön.

**Abg. Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich habe meine erste Frage an Herrn Prof. Mayer. Wenn ich das mitbekommen habe, was Herr Hillgruber uns

geschildert hat, hat er die Behauptung aufgestellt, dass das jetzige System schon fast eine Inländerdiskriminierung darstellt. Ich hätte gerne gewusst, Herr Prof. Mayer, gibt es dazu juristische Bewertungen, die über eine einzelne Meinung hinausgehen, kann man das in einem Gerichtsverfahren wiederfinden, ist das irgendwo urteilsmäßig dargestellt worden? Das ist eine komplett andere Darstellung als in allen anderen Gutachten, die sich mit dem Europarecht beschäftigt haben. Das war die erste Frage. Die zweite Frage geht an Herrn Bolik. Herr Bolik, Sie sind ja vom IVV, die sich mit Einführung von solchen Systemen durchaus auskennen. Laut Gesetzentwurf soll die Möglichkeit eingeräumt werden, dass das Kraftfahrtbundesamt einen privaten Dritten mit dem Betrieb eines neuen Mautsystems beauftragt. Das BMVI möchte die Maut 2016 erheben, wenn ich das richtig verstanden habe, ist der Starttermin der 1. Januar, davon ist ja das BMVI schon wieder abgerückt. In Frankreich wird seit 2007 von einer Lkw-Maut auf Nationalstraßen gesprochen, die Ausschreibung erfolgte 2009. Angeblich soll jetzt irgendwann ein Testbetrieb stattfinden mit mehreren Betreibern und hybriden OBU's. Welche Erfahrungen wurden in Europa in den letzten Jahren mit Ausschreibungen und dem Aufbau von E-Vignettensystemen gemacht und wie lange dauert sowas? Ist der Zeitrahmen der derzeit angenommen wird, überhaupt realisierbar ist? Ab wann wäre so ein System tatsächlich verfügbar, wenn wir Klagen, Konkurrentenklagen mit berücksichtigen müssten?

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Frau Kollegin Wilms. Dann bitteschön, Herr Prof. Mayer!

**Prof. Dr. Franz Mayer** (Universität Bielefeld): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank, Frau Dr. Wilms, für diese Nachfrage. Vielleicht vorab zu dem Punkt der Inländerdiskriminierung. Lassen sie mich deutlich machen, Inländerdiskriminierung ist kein Thema des Europarechts. Wenn sich aus einem europarechtlichen Zusammenhang ergibt, dass die Inländer schlechter stehen als die EU-Ausländer, dann ist das allenfalls eine Frage des nationalen Gleichheitssatzes, also in unserem Fall Art. 3 GG. Denken Sie wieder an



das Reinheitsgebot für Bier, das wurde als europarechtswidrig angesehen und daraufhin mussten sich die EU-ausländischen Biererzeuger nicht mehr an das Reinheitsgebot halten, die inländischen mussten sich weiter an das Reinheitsgebot halten, das ist eine Inländerdiskriminierung, die man allenfalls unter dem Gesichtspunkt von Art. 3 GG würdigen kann. Da hat das Bundesverfassungsgericht bis jetzt noch nichts Abschließendes gesagt. In Österreich wird das in der Tat als Verstoß gegen Gleichheitssatz der Verfassung angesehen. Hier sind die Dinge noch im Fluss. Zur Frage, wo man diese Zusammenhänge überprüfen kann, verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme und das was hier an EuGH-Rechtsprechung vorliegt. Wir haben ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland 1992, wir haben Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich, Frankreich, Slowenien, alles Dinge, die in der EuGH-Rechtsprechung nachzulesen sind. Sie haben den italienischen Museumsfall, diese Vertragsverletzung die die Kommission gegen Italien angestrengt hat, der hat dieselbe Logik – Privilegierung der Inländer beim Besuch öffentlicher Einrichtungen, in dem Fall Museen. All das ist letztlich ausjudiziert und von daher bin ich fest davon überzeugt, dass das spätestens vor dem EuGH scheitern wird. Lassen sie mich, wenn ich darf, vielleicht noch kurz auf zwei, drei Punkte eingehen, die der Kollege Hillgruber im Hinblick auf meine Ausführungen gesagt hat. Es war die Rede davon, ich hätte etwas Absurdes oder Absurdes gesagt, ich glaube, das sollte ich erwidern dürfen. Ich habe im Übrigen gelernt, dass je stärker die Worte sind, desto schwächer die Argumente. Ein konkreter Punkt, der, glaube ich, wirklich schnell klargestellt ist, ist, dass ich nicht gesagt habe, dass die Sache mit dem Beschränkungsverbot so zu verstehen ist, dass der Warenverkehr nicht mehr stattfinden würde. Das ist nicht der Punkt, sondern der Punkt, um den es uns Europarechtlern geht, ist, man muss sich nicht bei der Diskriminierungsfrage verkämpfen. Wenn man, wie auch immer, argumentativ zu dem Punkt gelangt, dass es gar keine Diskriminierung ist, gibt es immer noch die Beschränkungsverbote des Europarechts und die sind unglaublich weit gefasst. Da reicht im Warenverkehr, die Definition lautet hier sinngemäß etwa, dass eine staatliche Regelung, die auch nur potenziell und

mittelbar, also höchsthypothetisch die Warenströme zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt, reicht um den Anwendungsbereich des Europarechts zu eröffnen. Dann müssten Sie nicht mehr groß überlegen, ist es eine mittelbare Diskriminierung oder was auch immer, sondern sie sind im Europarecht drin und brauchen eine Rechtfertigung. Dasselbe gilt für die Dienstleistungsfreiheit, da fragt der EuGH einfach nur, ist eine staatliche Maßnahme da, die die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit irgendwie beeinträchtigt oder weniger attraktiv macht. Und natürlich macht es für einen, sagen wir, dänischen Dienstleister, der mit seinem Pkw zu seiner Dienstleistung nach Deutschland fährt, die Dienstleistung weniger attraktiv, wenn für ihn die Kosten höher sind, die sich mit der Vignette verbinden. Das ist ein ganz weiter Maßstab. Dann noch zum Punkt Systemwechsel. Ich freue mich natürlich, wenn Kollege Hillgruber sagt, dass es absurde Konsequenzen sind, wenn es höhere Belastungen für die Unionsbürger gibt. Mein Punkt mit der Abschaffung der Kfz-Steuer ist schlicht, die Abschaffung der Kfz-Steuer wäre nicht von einer Diskriminierungslogik getragen und darum geht es. Das ist immer die Testfrage. Was ist die konkrete Logik der staatlichen Maßnahmen, geht es um Diskriminierung oder geht es nicht um Diskriminierung. Ich signalisiere Zustimmung bei dem Punkt, dass das Europarecht auf eine Umstellung im Blick auf Nutzerfinanzierung ausgerichtet ist, aber – und das ist auch letztlich der Ausweg, der sich damals, nach dem die Lkw-Maut vom EuGH für europarechtswidrig erklärt wurde, auch in dem Bereich aufgetan hat. Sie müssen das auf europäischer Ebene regeln, Sie müssen das sekundärrechtlich, einheitlich regeln, dann geht es. Auf der europäischen Ebene können Sie diese Dinge dann regeln. Es geht eben um das Verhindern nationaler Alleingänge. Der letzte Punkt, dass es bei der Frage Systemwechsel darum gehen muss, dass es auf deutscher Seite Verlierer gibt. Herr Hillgruber hat gesagt, das sei eine abstruse Vorstellung. Ich halte das für falsche Kategorien, Verlierer, Gewinner; aber möglicherweise deutet sich hier an, dass das genau die Logik ist, in der der vorliegende Gesetzentwurf geschrieben worden ist, nämlich dass es keine Verlierer auf deutscher Seite geben darf. Ich kann nur nochmal sagen, es geht hier ausschließ-



lich um sehr formale Diskriminierungsgesichtspunkte und nicht um Kategorien wie Gewinner und Verlierer. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, dann Herr Bolik.

**Henryk Bolik** (Ingenieurgruppe IVV GmbH): Frau Dr. Wilms, Sie sprechen die Frage der Terminplanung an, für die Umsetzung dieser Vignettenverordnung gibt es keine vergleichbaren oder nicht direkt vergleichbaren Situationen in Deutschland. Die ASFINAG hat es in einem relativ kurzen Zeitraum gemacht, wie ich weiß. Das hat in Deutschland bei der Einführung der Lkw-Maut mit Toll Collect einige Verzögerungen gegeben, die mehr oder weniger dem geschuldet waren, was Toll Collect oder was die Verwaltung gemacht hat. Ich glaube, das kann man mit der Vignette nicht vergleichen. Mit der Einführung ist es relativ einfach, wir brauchen keine On-Board-Units, wir brauchen eigentlich nur ein paar vernünftige Rechner und jemand, der das organisiert. Mit Ausschreibungsverfahren gebe ich Ihnen Recht, ist die Terminplanung eher sportlich. Ich persönlich würde aber, weil die Aufgabe mit Sicherheit sehr interessant und nicht wenig lukrativ ist, es privaten Betreibern zutrauen, dass sie diese sportliche Leistung einigermaßen zeitgerecht hinkriegen. Dankeschön.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Die Union verlangt eine komplette Runde. Frau Kollegin Wilms, bitte.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wir haben noch eine ganze Reihe an Fragen, dann machen wir eine komplette Runde, wir können das gerne bis heute 13 Uhr durchführen, das ist eine normale Sitzungsendzeit und wenn das dann nicht reicht, dann beantragen wir, dass wir eine erneute Anhörung zu den noch offenen Fragen haben. Und insbesondere das, was für mich noch ganz massiv offen ist, ist das, was Herr Schwemer angesprochen hat, diese ganze Datenschutzproblematik, die ist noch offen wie ein Scheunentor.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, ich bitte um Geschäftsleitung.

**Vorsitzender:** Das ist kein Problem, die wird gleich der Kollege Sendker übernehmen.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Moment, Herr Vorsitzender, es ist nicht eine komplette Runde beantragt, sondern wir hatten für die Anhörung zwei Stunden angesetzt, von acht bis zehn Uhr und es war von vornherein klar das die Fragen auch so untergebracht werden sollten, dass es in den zwei Stunden möglich ist. Jetzt haben wir gute drei Stunden Fragen gestellt, da waren auch durchaus Wiederholungen dabei, auch bei der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Man muss die Fragen entsprechend strukturieren. Wir sind der Meinung, dass die Anhörung ausreichend, angemessen ist und damit abgeschlossen werden kann. Sollte hier mit Mehrheit entschieden werden, dass wir die Anhörung fortsetzen, dann geht das nur, wenn alle Fraktionen neuerliches Frage-recht haben.

**Vorsitzender:** Ich will vielleicht, bevor die Kollegin Wilms nochmal das Wort kriegt, die Geschäftsordnung bemühen und vorlesen: Ist eine zeitliche Begrenzung der Ausschusssitzung vereinbart – wie wir das gemacht haben – darf sie über die vereinbarte Dauer nur fortgesetzt werden, wenn nicht eine Fraktion im Ausschuss widerspricht. Auch im Geschäftsordnungsausschuss wurde das entschieden. Frau Kollegin Wilms, bitte.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, dann beantrage ich offiziell die Verlängerung dieser Anhörung, hilfsweise einen neuen Termin festzusetzen für eine weitere Anhörung, um die noch offenen Fragen klären zu können. Und wir haben eine Vielzahl von offenen Fragen.

**Vorsitzender:** Dann würde ich, obwohl die Geschäftsordnung eindeutig ist, trotzdem drüber abstimmen lassen. Ich frage aber vorher nochmal



den Kollegen Lange.

Abg. **Ulrich Lange** (CDU/CSU): Sie müssen schon alle Fraktionen fragen, sonst würde hier jetzt das Ergebnis verfälscht.

**Vorsitzender:** Kollege Herzog, bitteschön und dann der Kollege Behrens.

Abg. **Gustav Herzog** (SPD): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, von unserer Seite aus sind die Fragen, die wir stellen wollten, auch sehr konzentriert gestellt und beantwortet worden. Natürlich gibt es noch Diskussionsbedarf, aber der bezieht sich nicht auf die möglichen Fragen für die Sachverständigen, also für uns können wir jetzt Schluss machen.

**Vorsitzender:** Kollege Behrens.

Abg. **Herbert Behrens** (DIE LINKE.): Ich schließe mich der Forderung von der Kollegin Wilms an. Es wird wieder deutlich, dass es aufgrund der überstürzten Herangehensweise in diesem Verfahren dazu führt, dass wir in diese Situation kommen, nicht ausreichend Zeit haben, uns mit den Argumenten auseinanderzusetzen und deshalb auch diese Anhörung nicht vernünftig zu Ende zu bringen. Also ich bin dafür das wir dem Antrag entsprechend verfahren.

**Vorsitzender:** Ich bedanke mich bei den Sachverständigen, dass sie über eine Stunde länger bei uns waren. Die Geschäftsordnung würde überhaupt keine Abstimmung erfordern, ich lasse aber trotzdem drüber abstimmen, weil es beantragt worden ist.

Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Fraktion DIE LINKE. lautet, die Anhörung fortzusetzen und hilfsweise eine weitere Anhörung durchzuführen.

Der Antrag wird mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der

Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE abgelehnt.

Vielen Dank an die Sachverständigen, die heute dienliche Hinweise für das Parlament gegeben haben. Herzlichen Dank für das Kommen und für das länger bleiben.

Schluss der Sitzung: 11.13 Uhr

Martin Burkert, MdB

**Vorsitzender**



---

## Inhaltsverzeichnis der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung,  
am Mittwoch, 18. März 2015 von 8.00 Uhr bis 10.00 Uhr,  
zur „Pkw-Maut“

---

Stand: 23. März 2015

<b>Prof. Dr. Christian Hillgruber</b> <b>A-Drs. 18(15)193-A</b> Universität Bonn	<b>Seite 1</b>
<b>Hilmar von Lojewski</b> <b>A-Drs. 18(15)193-B</b> Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	<b>Seite 18</b>
<b>Ralf Ratzenberger</b> <b>A-Drs. 18(15)193-C</b> Verkehrswissenschaftler	<b>Seite 23</b>
<b>Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz</b> <b>A-Drs. 18(15)193-D</b> Zeppelin Universität Friedrichshafen	<b>Seite 45</b>
<b>Prof. Dr. Holger Schwemer</b> <b>A-Drs. 18(15)193-E</b> Schwemer Titz & Tötter Rechtsanwaltssozietät	<b>Seite 73</b>
<b>Prof. Dr. Franz Mayer</b> <b>A-Drs. 18(15)193-F</b> Universität Bielefeld	<b>Seite 82</b>
<b>Dipl.-Ing. Henryk Bolik</b> <b>A-Drs. 18(15)193-G</b> Ingenieurgruppe IVV GmbH	<b>Seite 94</b>

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
**Ausschussdrucksache**  
**18(15)193-A**  
Stellungnahme zur ÖA am 18.03.2015



Rheinische  
Friedrich-Wilhelms-  
Universität Bonn

universität **bonn** · Prof. Dr. Christian Hillgruber · 53012 Bonn

**Prof. Dr. Christian Hillgruber**

Institut für Öffentliches Recht  
Abteilung Öffentliches Recht

Hausanschrift:  
Lennéstr. 39, 2. OG

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn

Tel.: 0228/73-7925  
Fax: 0228/73-4869

LSHillgruber@jura.uni-bonn.de

Bonn, 13. März 2015

## **Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe (InfrAG)“**

– BT-Drucksache 18/3990 –

Die nachfolgende Stellungnahme behandelt die sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Einführung einer Infrastrukturabgabe (bei gleichzeitiger Entlastung bei der Kfz-Steuer) ergebenden verfassungs- und europarechtlichen Fragen.

### **A. Verfassungsmäßigkeit des InfrAG**

#### **I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben richtet sich kompetenzrechtlich nach den Art. 70 ff. GG. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG besitzt der Bund – unter den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) – die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. „Landstraßen für den Fernverkehr“ sind die Bundesfernstraßen, für deren Benutzung die Infrastrukturabgabe erhoben wird. Die Kompetenz zur Gebührenerhebung besteht als Annexkompetenz zur Kompetenz für den Bau und die Unterhaltung dieser Straßen. Im Übrigen weist die Vorschrift des Art.



74 Abs. 1 Nr. 22 GG dem Bund auch ausdrücklich die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung von öffentlichen Straßen durch Kfz zu.

Gebühren sind „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung, deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.“<sup>1</sup> Die Gebühr ist also Gegenleistung für den vom Staat zugewandten Vorteil, aus der Sicht des Staates ist sie Ausgleich der zur Leistungserbringung erforderlichen Kosten.<sup>2</sup> Damit hat sich die Höhe der Gebühr am Kostendeckungsprinzip zu orientieren, wobei aber andere Gebührenzwecke anerkannt sind (z.B. Vorteilsausgleich, Lenkungszwecke).<sup>3</sup> Die staatliche Leistung könnte bei der Straßenbenutzungsgebühr darin bestehen, dass die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes oder eines Teiles hiervon durch Kfz-Fahrer für einen bestimmten Zeitraum geduldet wird.<sup>4</sup> Dies kann jedoch mit Blick auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG dahinstehen, weil hier die Straßenbenutzung als solche zum Anknüpfungspunkt für die Gebührenerhebung (Abgabetatbestand) gemacht wird.<sup>5</sup>

Die Gegenleistungsabhängigkeit ergibt sich für die Infrastrukturabgabe von Haltern/Nutzern im Ausland zugelassener Kfz schon daraus, dass diese die Straßenbenutzungsgebühr vermeiden können, in dem sie keine Autobahnen nutzen. Auch für Halter im Inland zugelassener Kfz hat sie den Charakter einer Vorzugslast, ist sie konkrete Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme des Bundesfernstraßennetzes. Dies ergibt sich daraus, dass derjenige Halter, der den Nachweis führen kann, dass er keine Bundesstraße benutzt hat, die Infrastrukturabgabe zurückerstattet erhält (§ 9 InfrAG-E).

Die Infrastrukturabgabe hat auch Finanzierungsfunktion; dem steht nicht entgegen, dass den damit verbundenen Mehreinnahmen bei der Kfz-Steuer aufgrund des dortigen Entlastungsbetrags Mindereinnahmen gegenüberstehen. Auch die „ökologisierte“ Staffelung der Jahresvignette spricht nicht gegen die Einordnung der Infrastrukturabgabe als Benutzungsgebühr; im Gegenteil spricht dieser Umstand gerade für eine solche Qualifikation. Lenkungseffekte sind zumindest als sekundärer Grund für die Gebührenerhebung anerkannt.

Die Infrastrukturabgabe dient der Anlastung der durch den Straßenverkehr verursachten Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der Bundesfernstraßen

---

<sup>1</sup> BVerfGE 50, 217 (226).

<sup>2</sup> *Birk*, Steuerrecht, 12. Aufl., § 2 A I 2 Rn. 119.

<sup>3</sup> *Birk*, Steuerrecht, 12. Aufl., § 2 A I 2 Rn. 119.

<sup>4</sup> So auch *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, in: NVwZ 2012, 1438 (1439).

<sup>5</sup> *Ders.*, NVwZ 2012, 1438 (1439).

und zur Abschöpfung des aus der Benutzung dieser Straßen resultierenden Vorteils. Derartige Straßenbenutzungsgebühren werden von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG vorausgesetzt, ergeben sich jedoch auch aus dem Gedanken der Duldung der Straßenbenutzung als individuell erbrachte hoheitliche Leistung. Die Infrastrukturabgabe dient dazu, in Anknüpfung an diese Leistung, die zur Leistungsgewährung notwendigen Aufwendungen des Bundes und die laufenden Instandhaltungskosten zu decken. Mithin wird die Infrastrukturabgabe nicht „voraussetzungslos wie eine Steuer“, sondern aus Anlass einer individuell erbrachten öffentlichen Leistung erhoben. Es handelt sich um eine Benutzungsgebühr.

An der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung kann vorliegend kein Zweifel bestehen. Jedenfalls die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfordert im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung der Infrastrukturabgabe (Bedarfskompetenz des Bundes).

## **II. Keine Zustimmungspflichtigkeit des InfrAG (Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen)**

Nach dem GG sind Zustimmungsgesetze die Ausnahme von der Regel, wonach grundsätzlich alle Gesetze Einspruchsgesetze sind, es sei denn, das GG bestimmt ausdrücklich die Zustimmungspflicht (vgl. etwa Art. 73 Abs. 2, Art. 74 Abs. 2 GG, sog. Enumerationsprinzip). Dies ist zwar typischerweise dann der Fall, wenn ein Bundesgesetz die Interessen der Länder in besonderem Maße berührt, „ungeschriebene“ Zustimmungsvorbehalte aus diesem Grund bestehen indes nicht.<sup>6</sup>

Für das InfrAG ist nach dem GG kein Zustimmungsvorbehalt ersichtlich. Nach Art. 30, 83 GG werden Bundesgesetze von den Ländern vollzogen, hiernach obliegt ihnen grds. auch die Verwaltungsorganisation und die Ausgestaltung des Verfahrens. Durch das InfrAG greift der Bund jedoch nicht in die Verwaltungsorganisation ein, und auch das Verfahren des Gesetzesvollzugs bleibt den Ländern überlassen. Jedenfalls eine bloß quantitative (Mehr-)Belastung der landeseigenen Verwaltung (z.B. durch § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 2 S. 4 Nr. 2, § 8 Abs. 3 InfrAG-E<sup>7</sup>) stellt keine Regelung der Behördeneinrichtung dar.<sup>8</sup> Vor Vollzugslasten als solchen sind die Länder im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit nicht durch das

---

<sup>6</sup> Etwa aus der „Natur der Sache“, der „Bedeutung für die Länder“ oder dem Bundesstaatsprinzip.

<sup>7</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.

<sup>8</sup> Vgl. etwa BVerfGE 75, 108, 150 f. = NJW 1987, 3115, 3116 sowie BVerfGE 126, 77, 99 = NVwZ 2010, 1146, 1147 zu Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG..

Erfordernis der Bundesratszustimmung zu Regelungen der Behördeneinrichtung geschützt.<sup>9</sup>

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Zuge der Föderalismusreform I Art. 84 Abs. 1 GG als zentrale Norm zur Begründung einer Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen grundlegend reformiert worden ist. Zwar kann ein Bundesgesetz auch weiterhin eigene Regelungen zur Einrichtung der Behörde und dem Verwaltungsverfahren treffen. Derartige Regelungen begründen jedoch keine Zustimmungspflicht mehr; vielmehr können die Länder ihrerseits von diesen bundesrechtlichen Regelungen abweichen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG), es sei denn der Bund schließt das Abweichungsrecht der Länder ausnahmsweise wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung aus (Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG). Letzteres ist durch den InfrAG-E nicht vorgesehen.

Eine Pflicht zur Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für das erweiterte Kfz-Zulassungsverfahren (durch Ausnahmeprüfung gem. § 2 Abs. 1 InfrAG-E) besteht überdies nicht, da den zuständigen Landesbehörden keine nennenswerten zusätzlichen Kosten entstehen.

### **III. Kein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch Aufgabenübertragung unmittelbar an die Kommunen**

Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG ist eine Aufgabenübertragung unmittelbar an die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz ausgeschlossen. Wenn das InfrAG-E mit der bewusst offen gehaltenen Formulierung „den nach Landesrecht zuständigen Behörden“ (z.B. § 8 Abs. 3) bestimmte Aufgaben zuweist, verbleibt die nähere Bestimmung der Verwaltungsebene in der Kompetenz der Länder. Eine Aufgabenübertragung auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände enthält das InfrAG-E nicht.

### **IV. Kein Verstoß gegen das Verbot der Mischverwaltung**

Durch § 8 Abs. 3 InfrAG-E wird keine unzulässige Mischverwaltung zwischen Bundes- und Landesbehörden geschaffen.

Durch das sog. Verbot der Mischverwaltung wird festgelegt, dass eine bestimmte Verwaltungsaufgabe entweder von einer Bundesbehörde oder von einer Landesbehörde erledigt werden muss. Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG wird gefolgert, dass

---

<sup>9</sup> Vgl. zu Art. 84 Abs. 1 GG a. F. BVerfGE 75, 108, 151 f.; 105, 313, 333.

Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind. Innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung aber durchaus zulässig.<sup>10</sup> Die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern gewährleistet durch eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen die Verantwortlichkeit der handelnden Staatsorgane.<sup>11</sup>

Den nach dem Landesrecht zuständigen Behörden werden keine Aufgaben übertragen, die gemäß Artikel 1 § 4 Abs. 1 und 2 sowie Artikel 2 Nr. 3 InfrAG-E dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zugewiesen sind. Für die Erhebung und Festsetzung der Infrastrukturabgabe ist ausschließlich das KBA als Bundesoberbehörde zuständig; es handelt sich dabei um einen Gegenstand der fakultativen bundeseigenen Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 1. Alt.GG. Gegenstand der landeseigenen Verwaltung gemäß Art. 83, 84 GG bleibt jedoch die Zulassung von Kfz zum Straßenverkehr.

Bei der Zulassung eines Kfz erfolgt keine abschließende Feststellung von Ausnahmetatbeständen nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 InfrAG-E durch die zuständigen Landesbehörden, wie sich auch aus § 2 Abs. 2 ergibt, wonach das KBA Ausnahmetatbestände in das Infrastrukturabgaberegister nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 von Amts wegen einträgt. Vielmehr entfällt lediglich die Pflicht des Halters zur Erteilung des SEPA-Lastschrift-Mandats vor Zulassung des Kfz (vgl. § 4 Abs. 2 S. 3 i.V.m. S. 4 Nr. 2 InfrAG-E), wenn der Zulassungsbehörde ein Ausnahmetatbestand, etwa eine schwere Behinderung (§ 2 Abs. 1 Nr. 12 InfrAG-E) mit entsprechendem Ausweis, glaubhaft gemacht wird. Diese vorgelagerte „summarische“ Prüfung eines Ausnahmetatbestands durch die Zulassungsbehörden erfolgt nur mit Blick auf die Verpflichtung zur Erteilung des SEPA-Lastschrift-Mandats, weil ohne die Erteilung eines solchen ansonsten schon die Zulassung zu versagen wäre (§ 8 Abs. 3 S. 2 InfrAG-E). Ohne die Zulassung entsteht einerseits keine Abgabepflicht (vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 InfrAG-E), so dass die Kompetenz des KBA zur bundeseigenen Verwaltung nicht betroffen wäre, andererseits stünden dem KBA für eine eigene Prüfung des Vorliegens eines Ausnahmetatbestands nicht die relevanten Informationen zur Verfügung (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 InfrAG-E), die in das Infrastrukturabgaberegister einzupflegen wären (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 InfrAG-E).

Die Zuständigkeit der Landesbehörden bezieht sich folglich weiterhin ausschließlich auf die Zulassung der Kfz im Inland, die gem. § 4 Abs. 1 S. 5, Abs. 2 S. 1 Nr. 2 InfrAG-E den Zeitpunkt des Entstehens der Infrastrukturabgabepflicht markiert. Festgesetzt wird die konkrete Abgabeschuld jedoch durch Bescheid des KBA (§ 4 Abs.

---

<sup>10</sup> BVerfGE 119, 331, 365.

<sup>11</sup> BVerfGE 119, 331, 365 f.

1 S. 3), was eine letztverbindliche Prüfung etwaiger Ausnahmetatbestände einschließt. Nur nach dieser Lesart ergibt auch die Regelung des § 5 InfrAG-E einen Sinn, wonach das KBA aus dem Zentralen Fahrzeugregister für die Anlegung des Infrastrukturabgaberegisters Daten – auch und gerade zum Vorliegen eines Ausnahmetatbestands (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2, Abs. 2 Nr. 9 InfrAG-E) – übernehmen soll. Hieran ändert auch die Regelung des § 4 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 InfrAG-E nichts, denn die nach Landesrecht für die Zulassung zuständigen Behörden fungieren hier lediglich als Empfangsbote (also ohne eigene Verwaltungskompetenz) für das KBA, zu dessen Gunsten das SEPA-Lastschrift-Mandat eingerichtet wird.

Im Übrigen nimmt das KBA gegenüber den nach Landesrecht zuständigen Zulassungsbehörden keine hierarchische Stellung (Weisungsbefugnisse o.Ä.) ein (siehe § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes). Die verfassungsrechtliche Grenze unzulässiger Mischverwaltung wird aber erst überschritten, wenn die Verwaltungen von Bund und Ländern organisatorisch miteinander verbunden werden oder der Bund Ingerenzrechte bei der Aufgabenerfüllung der Landesverwaltung erhält, weil dann die grundsätzliche föderale Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern aufgegeben wird. Das ist hier offensichtlich nicht der Fall.

## **V. Kein Verstoß gegen Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 I i.V.m. 1 I GG**

### **1. Eingriff**

Als potenzielle Eingriffe kommen die Überwachung durch das Bundesamt für Güterverkehr bzw. private Dritte (§ 10 Abs. 1 InfrAG-E) und die Einrichtung eines Infrastrukturabgaberegisters (§ 5 InfrAG-E) in Betracht.

#### **a) Überwachung**

Die Entrichtung der Infrastrukturabgabe wird insgesamt nur stichprobenartig kontrolliert (§ 10 Abs. 1 InfrAG-E), etwa durch Kontrollbrücken, portable Kontrollen und Kontrollfahrzeuge oder anhand des Zahlungseingangs der Infrastrukturabgabe. Dabei werden die Daten erhoben und nach dem Abgleich mit den Zahlungseingängen der Infrastrukturabgabe bzw. der Prüfung der Abgabepflicht sofort gelöscht (§ 12 Abs. 3, 4 i.V.m. § 10 Abs. 2 S. 1 InfrAG). Bilder der Kfz werden gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 InfrAG-E so aufgenommen, dass Insassen nicht zu sehen sind, so dass die Herstellung eines Personenbezugs nicht möglich ist. Diese Datenerfassungen begründen keinen Gefährdungstatbestand, soweit die Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen

Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden. Insofern liegt bereits gar kein Eingriff in das Grundrecht vor (vgl. BVerfGE 120, 378, LS 1, 399).

### **b) Infrastrukturabgaberegister**

Gemäß § 5 Abs. 2 und 3 InfrAG-E darf das Kraftfahrtbundesamt zum Zweck der Erhebung der Infrastrukturabgabe im einzelnen bestimmte Daten erheben, verarbeiten, nutzen, d.h. speichern, beispielsweise Informationen zur Infrastrukturabgabepflicht (§ 5 Abs. 2 Nr. 1-4 InfrAG-E) aber auch das Kfz-Kennzeichen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E) und unmittelbar personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 3 Nr. 2, 3 InfrAG-E).

Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Auch entfällt der grundrechtliche Schutz nicht schon deshalb, weil die betroffene Information öffentlich zugänglich ist - wie es für Kraftfahrzeugkennzeichen, die der Identifizierung dienen, sogar vorgeschrieben ist (§ 23 Abs. 1 Satz 3 StVO). Allerdings müssen weitere Maßnahmen – etwa eine Lokalisierung durch die Überwachung – hinzukommen. „Die Information, dass sich ein Fahrzeug mit einem bestimmten Kennzeichen zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort befunden hat, hat einen Bezug zu der Person desjenigen Kraftfahrzeughalters, auf den das Fahrzeug zugelassen oder an den es veräußert wurde“. Im Hinblick auf die betroffenen Personen greift bereits die zur Speicherung und Auswertung vorgenommene Kennzeichenerfassung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, weil durch sie Daten personenbezogen für die Behörden verfügbar gemacht werden, die eine Basis für mögliche weitere Maßnahmen bilden können (BVerfGE 120, 378, 400 f.)

Für Halter von im Ausland zugelassenen Kfz kommt es zu einem Eingriff in das Grundrecht, wenn ein durch den Erwerb der E-Vignette erfasstes Kfz-Kennzeichen im Speicher festgehalten wird (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E) und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen (v.a. gemäß § 10 Abs. 2 InfrAAG-E) werden kann. Ab diesem Zeitpunkt steht das erfasste Kennzeichen zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung und es beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdungslage für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöst (vgl. BVerfGE 120, 378, 399 f.). Im Hinblick auf die inländischen Kfz-Halter könnte man erwägen, dass ebenfalls bereits die zur Speicherung und Auswertung vorgenommene Datenerhebung – vgl. v.a. § 5 Abs. 3 Nr. 2 – in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, weil durch sie Daten

personenbezogen für die Behörden verfügbar gemacht werden, die eine Basis für mögliche weitere Maßnahmen bilden können. Andererseits verfügt das KBA bereits durch das Zentrale Fahrzeugregister über die in Rede stehenden personenbezogenen Daten (z.B. Name und Wohnort des Halters), so dass insoweit keine weitere grundrechtsrelevante Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung vorliegt. Eine Weitergabe der Daten an andere Stellen ist – vorbehaltlich der Übermittlung bestimmter Daten an die zuständigen Bundesfinanzbehörden zur Festsetzung der Kfz-Steuer (§ 5 Abs. 4 InfrAG-E) und an das Bundesamt für Güterverkehr zum Zweck der Überwachung der Einhaltung der Abgabepflicht (§ 10 Abs. 4 S. 1 InfrAGE – ausgeschlossen (vgl. § 5 Abs. 5 S. 2, § 10 Abs. 2 S. 2 InfrAG-E).

## **2. Rechtfertigung**

Soweit ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung anzunehmen ist, lässt sich dieser rechtfertigen.

Die Ermächtigungen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung müssen den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit und Klarheit einer gesetzlichen Ermächtigung zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung genügen. Dies ist durch die §§ 5, 10, 12 InfrAG-E gewahrt, zumal sich die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung nach der Art und Schwere des Eingriffs richten und ein etwaiger Grundrechtseingriff vorliegend lediglich eine geringe Intensität aufweist.

Von maßgebender Bedeutung das Gewicht des Grundrechtseingriffs ist nämlich die Persönlichkeitsrelevanz der Informationen, die von der informationsbezogenen Maßnahme erfasst werden. Das Kennzeichen ist für jedermann ohne weiteres erkennbar und dient seiner Zweckbestimmung nach gerade der Identifizierung im Straßenverkehr. Die bloße Erhebung und Speicherung des Kfz-Kennzeichens gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E –als Vorstufe zu etwaigen Überwachungsmaßnahmen (s.o.) – besitzt für sich genommen keine Persönlichkeitsrelevanz.

Das Erfordernis der Zweckbindung Datenerhebung und –nutzung ist gewahrt. Nach §§ 5, 10 InfrAG-E erfolgen die genannten informationsbezogenen Maßnahmen streng zweckbezogen und dienen ausschließlich der Sicherung der Erfüllung der Infrastrukturabgabepflicht durch alle Abgabepflichtigen.

Ferner wird in § 5 Abs. 2 und 3, § 10 Abs. 2 InfrAG-E hinreichend bestimmt festgelegt, welche Daten überhaupt erhoben, verarbeitet und genutzt werden dürfen. § 12 Abs. 1-6 InfrAG-E bestimmt zudem präzise, wann die Daten zu löschen sind, nämlich immer dann unverzüglich, wenn sie nicht mehr länger für die Zwecke des

Gesetzes benötigt werden. Die längeren Speicherzeiträume, die § 12 Abs. 2 InfrAG-E festlegt, erklären sich aus der Notwendigkeit der Prüfung der vom Bundesministerium der Finanzen erstellten Jahresrechnung mit Blick auf die Entlastung der Bundesregierung im Bundestag bzw. für die langfristigen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof entsprechend der Bundeshaushaltsordnung.

Die datenschutzrelevanten Bestimmungen des InfrAG-E genügen schließlich den Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit. Dieses verlangt, dass der Staat mit dem Informationseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt (BVerfGE 120, 378, 427). Mit Blick auf den legitimen Zweck der Infrastrukturabgabenerhebung sind die Maßnahmen geeignet und erforderlich. Sie sind auch angemessen, da das Interesse an der Verfolgung und Durchsetzung des legitimen Zwecks das Interesse an einer Vermeidung von ohnehin nicht-intensiven Beeinträchtigungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung überwiegt. Dies gilt auch für die Fristen zur Datenlöschung gemäß § 12 InfrAG-E, denn die Daten müssen für die in der Abwägung überwiegenden Zwecke der Abgabenerstattung, Abgabennacherhebung, der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, der Entlastung der Bundesregierung im Bundestag (Jahresrechnung) und der langfristigen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof nach der BHO zur Verfügung stehen.

## **B. Vereinbarkeit mit Europarecht**

### **I. Keine mittelbare Diskriminierung aufgrund der finanziellen Kompensation der Infrastrukturabgabe durch den Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer**

Die Einführung einer Infrastrukturabgabe gemäß § 1 Abs. 1 InfrAG-E<sup>12</sup> bei gleichzeitiger Vermeidung einer Doppelbelastung für in Deutschland Kfz-Steuerpflichtige durch Einführung eines Steuerentlastungsbetrags im Rahmen der Kfz-Steuer nach Art. 1 Nr. 7 b) VerkehrStÄndG 2-E<sup>13</sup> (§ 9 Abs. 6 bis 8 KraftStG n.F.) stellt auch bei objektiv gebotener Gesamtbetrachtung der im InfrAG-E und im VerkehrStÄndG 2-E vorgesehenen Maßnahmen keine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zulasten der nicht in Deutschland Kfz-

---

<sup>12</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drucks. 18/3990.

<sup>13</sup> Entwurf eines Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes, BT-Drucks. 18/3991.



steuerpflichtigen Fahrzeughalter und Nutzer der deutscher Bundesfernstraßen aus anderen Mitgliedstaaten dar, die nicht unionsrechtlich zu rechtfertigen wäre.

## 1.

Tatsächlich stehen die beiden Gesetzentwürfe nach subjektiver Regelungsabsicht wie objektivem Regelungsgehalt in einer Regelungseinheit; die Einführung der Infrastrukturabgabe und die Entlastung bei der Kfz-Steuer werden – ungeachtet ihrer Independenz und nicht gegebener Deckungsgleichheit – im Sinne einer Maßnahmenkombination miteinander verknüpft, und zwar aus der Erwägung heraus, dass sie funktional mit Blick auf die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur wechselseitig substituierfähige Instrumente darstellen<sup>14</sup> und deshalb eine Berücksichtigung der einzuführenden Strukturabgabe bei der Bemessung der Kfz-Steuerlast sachgerecht erscheint. Es handelt sich folglich um eine geplante Gesamtentscheidung für eine partielle Umstellung von einem bisher ausschließlich steuerfinanzierten System der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf ein auch gebührenbasiertes unter Einbeziehung auch ausländischer, deutsche Bundesautobahnen nutzender Kfz-Halter, die nur einheitlich betrachtet und bewertet werden kann. Dies muss dann notwendigerweise auch im Hinblick auf die Frage einer Benachteiligung von EU-Ausländern oder eine mögliche Rechtfertigung derselben konsequent berücksichtigt werden.

Die fehlende Zweckbindung des Kfz-Steueraufkommens für die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur hindert europarechtlich nicht die Annahme, dass Kfz-Steuer und Maut- bzw. Straßenbenutzungsgebühren hinsichtlich ihrer Finanzierungsfunktion in einer Wechselbeziehung stehen, was eine Saldierung und Verrechnung erlaubt. Zwar liegt für die erfassten Kfz noch keine europarechtliche Harmonisierung vor, aber gleichwohl müssen die im bereits existenten einschlägigen Sekundärrecht und in den Mitteilungen und Weißbüchern der Kommission enthaltenen Wertungen berücksichtigt werden. Nach Art. 7k der Richtlinie 2011/76/EU (RL 2011/76/EU v. 27.9.2011, ABIEU Nr. L 269 v. 14.10.2011, S.1) sind die Staaten frei, neben den bestehenden Kfz-Steuern, die ohnehin in ihre Regelungszuständigkeit fallen, „ein System von Maut und/oder Benutzungsgebühren für Verkehrswege einführen, unbeschadet der Art 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen angemessenen Ausgleich für diese Gebühren vorzusehen.“ Damit ist auch im Unionsrecht anerkannt, dass die Kombination aus Kfz-Steuer und Straßenbenutzungsgebühr ein korrespondierendes Regelungssystem darstellt. Eine Gesamtumstellung der Straßeninfrastrukturfinanzierung – etwa auf eine reine Gebührenfinanzierung – ist europarechtlich nicht vorgegeben. Insofern besteht auch eine Korrelation zwischen der in der Infrastrukturabgabe liegenden Belastung und in

---

<sup>14</sup> Maßstab der juristischen Bewertung muss hier konsequenterweise das Unionsrecht sein.

der regelmäßig nur Haltern von im Inland zugelassenen Kfz zugutekommenden Entlastung bei der Kfz-Steuer. Sie stellt eine die – nur Halter von im Inland zugelassenen Kfz aufgrund ihrer Kfz-Steuerpflicht ohne Befreiung treffende – steuerliche Vorbelastung in der Infrastrukturfinanzierung in Anschlag bringende Gesamtbelastungsreduktion dar. Eine Zweckbindung des Aufkommens der Kfz-Steuer erscheint angesichts des auch ohne diese bereits im Unionsrecht anerkannten Sachzusammenhangs zwischen Straßenbenutzungsgebühren und Kfz-Steuer aus unionsrechtlicher Perspektive daher für eine Legitimation eines Belastungsausgleichs nicht notwendig.

Die Einführung der Infrastrukturabgabe verändert zwar den status quo zuungunsten der dadurch erstmals an der Infrastrukturfinanzierung beteiligten ausländischen Nutzer der deutschen Bundesautobahnen; sie benachteiligt diese aber nicht gegenüber den Haltern in Deutschland zugelassener Kfz, die erstens für die Nutzung des gesamten Bundesfernstraßennetz abgabepflichtig sind und zweitens in der Regel darüber hinaus noch Kfz-steuerpflichtig, wenn auch nunmehr in geringerer Höhe. Wollte man darin entgegen der hier vertretenen Auffassung tatbestandlich eine mittelbare Diskriminierung der ersteren erblicken, so lässt sich diese aufgrund der Notwendigkeit der Herbeiführung eines Belastungsausgleichs zwischen den gegenwärtig bereits mit Kfz-Steuer belasteten Haltern in Deutschland zugelassener Kfz und den von der Kfz-Steuerpflicht in Deutschland befreiten Haltern und Nutzern im EU-Ausland zugelassener Kfz rechtfertigen.

## 2.

Teilweise wird eine „Wechselbeziehung“ zwischen der Infrastrukturabgabe als Nutzungsgebühr und der Kfz-Steuer mit der Begründung verneint, Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuer seien nicht finanzverfassungsrechtlich gleichartig und dienen nicht denselben Zielen: Während die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe unmittelbar und zweckgebunden der Infrastrukturfinanzierung zugutekämen, seien die Einnahmen aus der Kfz-Steuer Teil des allgemeinen Haushalts und dienen damit der Finanzierung aller möglichen Staatsaufgaben. Somit bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Erträgen der Kfz-Steuer und der Infrastrukturabgabe. Die Be- und Entlastungsentscheidungen bei der Kfz-Steuer (auch hinsichtlich des hierauf bezogenen Steuerentlastungsbetrags) und der Infrastrukturabgabe könnten entsprechend ihren spezifischen Funktionen nicht miteinander verkoppelt werden.

Ließen sich beide Positionen aber tatsächlich mangels abgabenrechtlicher Gleichartigkeit nicht saldieren, dann ist nicht nachvollziehbar, warum überhaupt ein Entlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer als Kompensation der Infrastrukturabgabe für Halter im Inland zugelassener Kfz angesehen werden können soll. Zwar verringert sich die Steuerschuld im Rahmen der jeweiligen Kfz-Steuerpflicht im Falle des Bestehens

einer Infrastrukturabgabepflichtigkeit bei inländischen Fahrzeugen um einen in der Höhe weitgehend der jeweils zu entrichtenden Infrastrukturabgabe entsprechenden Betrag. Doch diese Ermäßigung einer nicht zweckgebundenen Steuer wie der Kfz-Steuer kann nach dieser Argumentation – ungeachtet ihrer der Infrastrukturabgabe weitgehend entsprechenden Höhe – nicht als Reduktion der Belastung inländischer Kfz-Halter mit der zweckgebundenen Infrastrukturabgabe angesehen werden.

Eine Verrechnung von Infrastrukturabgabe und Steuerentlastung, aus der sich die angebliche unterschiedliche Belastung im In- bzw. EU-Ausland zugelassener Kfz mit der Infrastrukturabgabe ergeben soll, scheidet danach vielmehr von vornherein aus: Wenn Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuer keine substituierbaren Infrastrukturfinanzierungsinstrumente sind, dann muss nicht nur eine nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu vermeidende Doppelbelastung im Inland zugelassener Kfz verneint werden, sondern auch eine Konnexität von Be- und Entlastungsentscheidung. Eine solche Konnexität kann nämlich nicht allein aus der Koinzidenz beider Maßnahmen und ihrer mathematischen Verrechenbarkeit abgeleitet werden. Es kann offensichtlich keine Rede davon sein, dass die Infrastrukturabgabe faktisch nur von ausländischen Infrastrukturnutzern zu entrichten sei. Vielmehr ist die Infrastrukturabgabe von allen Nutzern der Bundesautobahnen (hinsichtlich der Bundesstraßen nur von Haltern im Inland zugelassener Kfz) zu zahlen, und dass die Halter im Inland zugelassener Kfz zeitgleich mit der Einführung der für sie unvermeidlichen Infrastrukturabgabe die Kfz-Steuer in geringerer Höhe zahlen, mindert, wenn man die Verrechenbarkeit beider Abgaben mangels rechtlicher Gleichartigkeit bestreitet, zwar ihre allgemeine Steuerlast, aber nicht ihre Belastung mit der Infrastrukturabgabe.

Man muss sich daher entscheiden: Entweder ist eine Gesamtbetrachtung von Infrastrukturabgabe und (Senkung der) Kfz-Steuerlast aufgrund einer objektiven Verkoppelung – ungeachtet der Verschiedenartigkeit der beiden Instrumente – möglich und angezeigt; dann muss diese einheitliche Betrachtung aber auch konsequent durchgehalten werden, bei der Feststellung des Vorliegens einer etwaigen mittelbaren Diskriminierung mit Blick auf die Gesamtbelastung wie auch bei der Prüfung ihrer möglichen Rechtfertigung. Oder eine solche Gesamtbetrachtung scheidet wegen fehlender Gleichartigkeit dieser beiden Finanzierungsinstrumente aus; dann bleiben zwei isoliert zu betrachtende Maßnahmen übrig, bei denen jeweils eine Diskriminierung offensichtlich ausscheidet: Hinsichtlich der Infrastrukturabgabepflicht stehen sich die Halter im EU-Ausland zugelassener Kfz sogar eindeutig besser: Sie sind nur infrastrukturabgabepflichtig, wenn sie Bundesautobahnen nutzen, wobei die Höhe ihrer Belastung von der Dauer der Nutzung abhängig ist. Halter im Inland zugelassener Kfz müssen dagegen grundsätzlich stets für die Nutzung sämtlicher Bundesfernstraßen die Infrastrukturabgabe zahlen, und zwar in Höhe des Preises der Jahresvignette. Von der Kfz-Steuer – in welcher Höhe diese auch künftig anfällt – sind

die Halter im (EU-)Ausland zugelassener Kfz im Regelfall befreit; für sie ist allein die Kfz-Steuer in dem Mitgliedstaat relevant, in dem ihr Fahrzeug zugelassen ist.

### 3.

Die Kfz-Steuerbefreiung von ausländischen Kfz-Haltern im Inland dient im Übrigen der Abgrenzung der nationalen Steuerbefugnisse in der EU, um trotz einer nicht bestehenden Harmonisierung in diesem Bereich eine Doppelbesteuerung von Unionsbürgern zu vermeiden. Damit ist die Höhe der in Deutschland anfallenden Kfz-Steuer, die regelmäßig nur Halter in Deutschland zugelassene Kfz trifft und nicht EU-Ausländer, für letztere schlicht irrelevant. Dann aber kann die Senkung der sie gar nicht betreffenden deutschen Kfz-Steuer für sie auch nicht diskriminierend sein. Sie zahlen „ihre“ Kfz-Steuer in dem Mitgliedstaat, in dem ihr Fahrzeug zugelassen ist, daneben, sofern sie Bundesautobahnen nutzen, in Deutschland künftig Infrastrukturabgabe, und zwar in maximal gleicher Höhe wie die Halter hier zugelassener Kfz und damit in offensichtlich nicht diskriminierender Weise.

In- und ausländische Nutzer des deutschen Bundesfernstraßennetzes werden hinsichtlich der Belastung mit einer Infrastrukturabgabepflicht unterschiedlich behandelt; die ausländischen Nutzer stehen sich dabei besser: Bereits der BMVI-E differenziert zwischen Kfz, die in Deutschland zugelassen sind und solchen, die es im Ausland sind. Ausländische Kfz-Nutzer/-Halter sind gemäß § 1 Abs. 2 InfrAG-E schon tatbestandlich nur im Falle der Nutzung der Bundesautobahnen abgabepflichtig, und auch dies, weil die Höhe der von ihnen zu leistenden Infrastrukturabgabe zeitabhängig ist, nicht notwendig in gleichem Umfang. Insofern kann gerade nicht von einer anfänglichen Belastungsgleichheit aller Infrastrukturabgabepflichtigen ausgegangen werden. Die für ausländische Nutzer abgabefrei bleibende Nutzung der Bundesstraßen stellt einen vermögenswerten Vorteil dar; er zeigt sich insbesondere darin, dass die Nutzer im Ausland zugelassener Kfz die Infrastrukturabgabeleistung ganz vermeiden können, indem sie nicht auf Bundesautobahnen fahren, während Halter im Inland zugelassener Kfz unausweichlich für die Nutzung sämtlicher Bundesfernstraßen infrastrukturabgabepflichtig sind. Außerdem müssen ausländische Nutzer selbst bei Nutzung der Bundesautobahnen je nach Zeitdauer der Nutzung unter Umständen nur den Preis für eine Kurzzeitvignette zahlen. Auch daran wird deutlich, dass dem „Steuerentlastungsbetrag“ nach dem BMF-E bei einer Gesamtbetrachtung der Belastungen weniger ein Entlastungscharakter zukommt, als er vielmehr einen legitimen Ansatz darstellt, um überhaupt erst tendenziell Belastungsgleichheit herzustellen.

## II. Keine mittelbare Diskriminierung durch die Preisgestaltung für Kurzzeitvignetten

Eine Unverhältnismäßigkeit der Preisstaffelung bei den Kurzzeitvignetten gegenüber den ökologisch gestaffelten Preisen für Jahresvignetten ist nicht ersichtlich.

### 1.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann zur Bestimmung des Punktes, ab dem von einer erheblichen Unverhältnismäßigkeit ausgegangen werden kann, auch der durchschnittliche Tagespreis der Vignette herangezogen werden, d.h. der Preis der Vignette, geteilt durch die Anzahl der Tage ihrer Gültigkeit. Je geringer das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Tagespreis für Kurzzeitvignetten und dem durchschnittlichen Tagespreis für Langzeitvignetten ist, umso näher liegt der Tageswert einer Kurzzeitvignette an dem einer Langzeitvignette, so dass gelegentliche Nutzer nicht über den Preis mittelbar diskriminiert werden.<sup>15</sup> Die Europäische Kommission hält es für noch verhältnismäßig, wenn der durchschnittliche Tagespreis für einen Nichtansässigen nicht mehr als das 8,2-fache von dem von einem Ansässigen verlangten Preis (Tagespreis der Jahresvignette) abweicht.<sup>16</sup> Sie konzidiert darüber hinaus, „dass es objektive Gründe dafür geben [kann], dass für Kurzzeitvignetten höhere Gebühren erhoben werden, so etwa die höheren Verwaltungskosten. Diese betreffenden Kosten müssen jedoch gerechtfertigt und angemessen sein“<sup>17</sup>.

### 2.

Das Konzept der Europäischen Kommission, das auf eine maximal zulässige Abweichung der durchschnittlichen Tagespreise von Kurzzeit- und Jahresvignetten abstellt, ist bei einem Vignettensystem mit preislich variablen Jahresvignetten und Kurzzeitvignetten zu Fixpreisen nicht sinnvoll anwendbar. Die Europäische Kommission hatte, wie sich aus dem Anhang zu ihren Leitlinien ergibt, lediglich Vignettensysteme mit *Fixpreisen für alle Vignetten* gleich welcher Gültigkeitsdauer vor Augen. Die Verwaltungskosten für den Betrieb des Vignettensystems und jede Transaktion, die auch die Kosten für die Herstellung, die Bereitstellung von Nutzerinformationen, die Verbreitung und den Verkauf der Vignetten sowie die Durchsetzung des Systems (Kontrollen) umfassen, sind Fixkosten, die nicht von der

---

<sup>15</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 7.

<sup>16</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.5.2012, Az. IP/12/471, S. 2 (Leitlinien der Europäischen Kommission, 2. b).

<sup>17</sup> *Europäische Kommission*, Pressemitteilung „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.5.2012, Az. IP/12/471, S. 3 (Leitlinien der Europäischen Kommission 2. b) a.E.).

Art und Geltungsdauer der Vignette abhängen. Dies rechtfertigt bei Kurzzeitevignetten die Festlegung eines die Verwaltungskosten deckenden Mindestbetrags als Fixbetrag.<sup>18</sup>

### 3.

Entscheidend kann nur sein, ob die Fixpreise für Kurzzeitevignetten ihrer *absoluten* Höhe nach so bemessen sind, dass sie die Halter von im EU-Ausland zugelassenen Kfz von der kurzfristigen Nutzung der deutschen Bundesautobahnen abzuhalten geeignet sind. Ein solcher Effekt ist bei Vignettenpreisen von lediglich 10 bzw. 22 € auszuschließen. Die Tatsache, dass es Fahrzeugtypen gibt, bei denen der Preis für die Jahresvignette unter dem Preis für die Zweimonatsvignette liegt, ist eine unmittelbare Folge der ökologischen Staffelung der Infrastrukturabgabe. Im Übrigen kann dem Halter/Nutzer eines im EU-Ausland zugelassenen PKW in einem solchen Fall ohne weiteres zugemutet werden, die günstigere Jahresvignette zu erwerben.

Hielte man die Festsetzung eines Fixpreises für Kurzzeitevignetten in einer die Verwaltungskosten deckenden, angemessenen absoluten Höhe bei variablen Preisen für die Jahresvignette wegen relativer Unverhältnismäßigkeit für unzulässig, müssten entweder Kurzzeitevignetten zu nicht kostendeckenden Preisen abgegeben werden oder aber ein Mindestpreis für die Jahresvignette in einer Höhe festgesetzt werden, die die ökologische Staffelung des Preises erschwert bzw. teilweise unmöglich macht. Weder das eine noch das andere ist europarechtlich geboten.

### III. Vereinbarkeit mit Art. 92 AEUV

Die geplante Infrastrukturabgabe stellt – auch in Kombination mit dem Steuerentlastungsbetrag nach § 9 Abs. 6 und 7 KraftStG n.F. – keine unzulässige Schlechterstellung von ausländischen Verkehrsunternehmern im Sinne von Art. 92 AEUV dar, obwohl sie bei Gesamtbetrachtung den status quo zu deren Ungunsten verändert.

#### 1.

Nach der Rechtsprechung des EuGH verbietet Art 92 AEUV grundsätzlich eine Veränderung der bestehenden Wettbewerbssituation zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmern zuungunsten der Letzteren. Dieses Verständnis des Art. 92 AEUV ist in der europarechtlichen Literatur durchaus umstritten. Das sog. Stillhaltegebot des Art. 92 AEUV gilt allerdings nur „bis zum Erlass der in Artikel 91 Absatz 1 genannten Vorschriften“, also bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat und das

---

<sup>18</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 7.

Parlament nach Art. 91 Abs. 1 AEUV für die einschlägige Materie Vorschriften erlassen haben.

## 2.

Jedenfalls beim jetzigen Stand der Entwicklung des Unionsrechts auf dem Gebiet der Straßenverkehrspolitik kann Art. 92 AEUV nicht mehr als Abstandssicherungsgebot interpretiert werden. Die Norm gewährleistet vielmehr lediglich die Diskriminierungsfreiheit nationaler Gebührenregelungen für die Benutzung öffentlicher Straßen durch Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 t. Art. 92 AEUV beinhaltet mithin keine „Stillhalteverpflichtung“ mehr, sondern „nur“ noch ein Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit, wie es allgemein – über den Bereich der Verkehrspolitik hinaus – speziell in den Grundfreiheiten und subsidiär in Art. 18 AEUV niedergelegt ist.

## 3.

Das strikte Verbot relativer Schlechterstellung ausländischer Verkehrsunternehmer nach Art. 92 AEUV kommt nur zum Tragen, wenn und soweit es keine abweichenden sekundärrechtlichen Vorgaben gibt.

Zwar gibt es noch keine europaweit geltende Regelung von Straßenbenutzungsgebühren für Kfz *bis 3,5 Tonnen*. Aber Art. 7k der Eurovignetten-Richtlinie 2011/76/EU bestimmt ausdrücklich: „Diese Richtlinie berührt nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten, die ein System von Maut und/oder Benutzungsgebühren für Verkehrswege einführen, unbeschadet der Art 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen angemessenen Ausgleich für diese Gebühren vorzusehen.“ Nach ihrem Erwägungsgrund 9 hindert „[d]iese Richtlinie [...] die Mitgliedstaaten nicht daran, nationale Vorschriften für die Erhebung von Gebühren bei anderen Straßenbenutzern, die nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, anzuwenden“.

Das heißt: Bis zu der Grenze der Herstellung von Wettbewerbsgleichheit in- und ausländischer Unternehmen können die EU-Mitgliedstaaten nunmehr durch Umgestaltung ihres nationalen Rechts bestehende Wettbewerbsvorteile von Verkehrsunternehmern anderer EU-Mitgliedstaaten bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren auch für Kfz bis 3,5 t beseitigen.

Eine nunmehr erfolgende mitgliedstaatliche Einführung von Straßenbenutzungsabgaben auch von Haltern/Nutzern von Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t im Sinne einer umfassenden Anwendung des Nutzer- und Verursacherprinzips ist sekundärrechtlich nicht mehr länger ausgeschlossen, sondern vielmehr freigegeben worden, verbunden mit der Ermächtigung, die

Gebührenerhebung zu kompensieren, vorausgesetzt, die Straßengebühren als auch etwaige Kompensationsregelungen sind transparent, verhältnismäßig und diskriminierungsfrei ausgestaltet, was vorliegend der Fall ist.

4.

Im Übrigen stehen sich auch Verkehrsunternehmer anderer EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der vorgesehenen Infrastrukturabgabe nicht schlechter, sondern besser als inländische, weil sie diese wie alle ausländischen Nutzer deutscher Bundesfernstraßen durch Inanspruchnahme nur von Bundesstraßen vermeiden können, was auch zumutbar erscheint; denn grenzüberschreitende gewerbliche Personen- oder Warentransporte mit Kfz unter 3,5 t dürften nur im grenznahen Bereich erfolgen.

Ergänzend verweise ich auf mein dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erstattetes Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union vom 17.10.2014, das unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile) abrufbar ist.



Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 13.03.2015



# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände  
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

13.03.2015

Herrn  
Martin Burkert, MdB  
Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und  
digitale Infrastruktur  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur**  
**Ausschussdrucksache**  
**18(15)193-B**  
Stellungnahme zur ÖA am  
18.03.2015

Bearbeitet von  
Hilmar von Lojewski/DST  
Dr. Brohm/DLT  
Carsten Hansen/DStGB

Telefon: 030/37711-500  
Telefax: 030/37711-509  
Telefon: 030/590097- 331  
Telefax: 030/590097-430  
Telefon: 030 /77307-243  
Telefax: 030 /77307-255

E-Mail:  
hilmar.lojewski@staedtetag.de  
Markus.Brohm  
@landkreistag.de  
carsten.hansen@dstgb.de

Aktenzeichen  
I-920-10 (DLT)  
66.71,10D (DST)  
735-05 (DStGB)

## **Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen am 18. März 2015**

Ihr Zeichen: PA 15/

Sehr geehrter Herr Burkert,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 18. März 2015 dürfen wir uns herzlich bedanken. Wir hatten vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur am 9.12.2014, 12 Uhr die Gelegenheit eingeräumt bekommen, zu einem ersten Gesetzentwurf bis zum 10.12.2014, 13 Uhr Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit hatten wir genutzt, wenngleich sich unsere Stellungnahme infolge der unzuträglichen Fristsetzung auf allgemeine Überlegungen und einige fokale Punkte beschränken musste. Daher begrüßen wir es, diese Stellungnahme nunmehr im Zuge der parlamentarischen Befassung ergänzen zu können.

### **I. Einleitung**

Wir begrüßen grundsätzlich die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Zielsetzung, mit einer Infrastrukturabgabe die finanziellen Mittel für verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen zu erhöhen.

Wir bedauern allerdings unverändert und ausdrücklich, dass die derzeitige Diskussion über eine Pkw-Maut weitgehend isoliert geführt wird und nicht in ein Gesamtfinanzierungskonzept für die Verkehrsinfrastrukturen *aller* staatlichen Ebenen eingebettet ist. Dabei haben die Arbeiten der Daehre- und der Bodewig-Kommission in der zurückliegenden Legislaturperio-

de eindrucksvoll den Handlungsbedarf verdeutlicht, den Bestandserhalt der Verkehrsinfrastruktur aller staatlichen Ebenen – neben und unabhängig von dem weiterbestehenden Neubaubedarf – durch eine Neuausrichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nachhaltig zu sichern und den weiteren schleichenden Verzehr dieses volkswirtschaftlichen Vermögens zu verhindern. Es muss daher vordringliches Ziel bleiben, eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung für Bund, Länder und Kommunen sicherzustellen.

Gemessen an diesen allgemein anerkannten gesamtstaatlichen Herausforderungen bleibt der Gesetzentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen deutlich hinter den Notwendigkeiten zurück. Aufwand und Ertrag stehen nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander. Die neue Abgabe vermag lediglich einen dem Umfang nach u.E. nicht hinreichend belegbaren Beitrag zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung des Bundes zu leisten. Dieser wird angesichts der zu erwartenden Verwaltungskosten und der vorgesehenen Kompensation über die Kraftfahrzeugsteuer zudem nur einen geringen Umfang haben. Der Gesetzentwurf greift insoweit zu kurz und läuft zudem Gefahr, den Zugang zu einer verstärkten Nutzerfinanzierung als wichtigen möglichen Finanzierungsbaustein im Rahmen einer künftigen Neuausrichtung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungssystems zu verstellen. Dadurch wird auch keine Akzeptanz dafür geschaffen, durch Nutzungsbeiträge aller Verkehrsteilnehmer die erforderlichen Mittel für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu erzielen. Zudem entsteht zusammen mit dem bisher vorgelegten Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes eine „Gerechtigkeitslücke“ bezüglich der nicht von der Pkw- und Lkw-Maut erfassten Straßenverkehre. Wir fordern insofern nachdrücklich, die Diskussion über ein neues Gesamtfinanzierungskonzept für die Verkehrsinfrastruktur aller staatlichen Ebenen, also auch der Länder und Kommunen, fortzuführen und zu vertiefen. Entsprechende Beschlüsse haben die Präsidien aller drei kommunalen Spitzenverbände gefasst.

## **II. Unterstützung der Position des Bundesrates**

Ausdrücklich unterstützen wir insoweit die Positionen des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 06.02.2015, dass eine tragfähige finanz- und verkehrspolitische Strategie zu entwickeln ist, um die erforderlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Dabei sind nicht nur die Länder, sondern insbesondere auch die Städte, Landkreise und Gemeinden durch bessere Beteiligung an den bundesweiten Einnahmen aus Steuern und Gebühren in die Lage zu versetzen, ihre Pflichten zur Erhaltung, Anpassung und Ausbau der Verkehrswege materiell tragen zu können. Wir schließen uns ebenfalls der Kritik des Bundesrates an, dass die prognostizierten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe in Höhe von 3,7 Mrd. Euro abzüglich der Erhebungskosten nicht vollständig in den Verkehrsinvestitions Haushalt des Bundes einfließen sollen. Wie bereits bei der Erhebung der Lkw-Maut sollen die Steuermittel für Verkehrsinvestitionen des Bundes fast im Umfang der erzielten Einnahmen gekürzt werden. Dies widerspricht diametral der verkehrspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung, zu einer nachhaltigen Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu gelangen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände erwartet wie der Bundesrat, dass die vollständigen Netto-Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung zusätzlich zweckgebunden in den Erhalt, die Erneuerung und den punktuellen Ausbau Verkehrsinfrastruktur investiert werden.

### III. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

#### 1. Ortsdurchfahrten

Bezogen auf den übersandten Gesetzentwurf begrüßen wir, dass der Bund in § 14 Satz 1 vorsieht, zumindest einen Teil des Maut-Aufkommens für den Erhalt von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesfernstraßen (§ 5a Bundesfernstraßengesetz) auch den kommunalen Baulastträgern zuzuwenden. Wir teilen allerdings nicht die Einschätzung, dass die Infrastrukturabgabe nur „in sehr geringem Umfang auch Bundesfernstraßen betrifft, bei denen Kommunen Träger der Straßenbaulast sind“. Vielmehr beträgt der Anteil solcher Ortsdurchfahrten in einigen Flächenländern ca. 10 %. Hierauf haben wir das BMVI in unserer ersten Stellungnahme ausdrücklich hingewiesen. Eine Korrektur dieser Wahrnehmung können wir bislang nicht erkennen. Diese ist jedoch dringend geboten. Darüber hinaus beinhaltet § 5a Bundesfernstraßengesetz den Systemgedanken, dass auch Zubringerstraßen für die Funktionen des Bundesfernstraßennetzes bedeutsam sind. Es darf daher im Gesetzentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe nicht bei einer bloßen Erklärung zur Gewährung von Zuwendungen nach § 5a des Bundesfernstraßengesetzes im Rahmen der Gesetzesbegründung bleiben. Vielmehr ist festzulegen, dass die betroffenen Baulastträger in angemessenem Umfang am Gesamtaufkommen der Pkw-Maut und nicht nur an den Mehreinnahmen gegenüber der Kfz-Steuer zu beteiligen sind.

#### 2. Erfüllungsaufwand durch SEPA-Mandate

Kritisch sehen wir auch, dass die Zulassungsbehörden beim Einzug der neuen Bundesinfrastrukturabgabe mitwirken sollen, indem sie bei Neuzulassungen künftig SEPA-Mandate nicht nur wie schon bislang für den Zoll (Einzug der Kraftfahrzeugsteuer), sondern neu auch für das Kraftfahrt-Bundesamt zum Einzug der Bundesinfrastrukturabgabe einholen sollen. Wie die Erfahrungen beim Einzug der Kraftfahrzeugsteuer zeigen, ist der diesbezügliche zusätzliche Erfüllungsaufwand keineswegs so gering, wie im Gesetzentwurf dargestellt. Wir weisen insoweit schon jetzt darauf hin, dass die Länder für diese neuen Aufgaben im Zuge der Einführung einer Bundesinfrastrukturabgabe den Zulassungsbehörden einen Mehrbelastungsausgleich werden gewähren müssen.

Insbesondere ist für uns der Passus zum Erfüllungsaufwand bei den nach Landesrecht für die Kraftfahrzeugzulassung zuständigen Behörden (Pkt. E Erfüllungsaufwand, letzter Absatz, 5. c) der Begründung zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung und die Ausführungen in der Begründung zu den §§ 4 und 8) nicht nachvollziehbar. Wir sind im Gegenteil der Auffassung, dass in den Zulassungsbehörden durchaus ein nennenswerter und ausgleichsbedürftiger Aufwand entstehen wird.

Hierzu machen wir im Einzelnen zudem geltend:

- a) SEPA-Mandate für die Infrastrukturabgabe werden nicht für jedes Fahrzeug eingeholt, sondern nur für die der Klassen M1 oder M1G M1G ohne besondere Zweckbestimmung im Sinne des Anhangs II Teil A Nummer 1 sowie der Klasse M mit besonderer Zweckbestimmung als Wohnmobil. SEPA-Mandate werden jedoch außerdem für besonders schadstoffreduzierte Personenkraftwagen mit Selbstzündungsmotor, für besonders partikelreduzierte Personenkraftwagen und für Elektrofahrzeuge nicht eingeholt. Diese Voraussetzungen / Klassifizierungen müssen im Fachverfahren programmiert werden, will man die Vorgaben ordnungsgemäß ausführen. Nach einer ersten überschlägigen Abschätzung dürften Kosten für eine Softwareanpassung von 3 Cent pro Fahrzeug anfallen. Im

Ergebnis würde diese Programmierung - bezogen auf die gesamte Bundesrepublik – mind. zusätzliche Kosten von ca. 1,6 Mio. Euro erzeugen.

- b) Diese SEPA-Mandate sind außerdem von denen für die Kfz-Steuer strikt zu trennen und somit auch nicht mit denen zusammen an die Bundeskasse für Kfz-Steuer sondern an das KBA zu übersenden. Dies erfordert eine besondere Sorgfalt, um eine Verwechslungsgefahr zu vermeiden.
- c) Die Möglichkeit der Vorlage einer Härtefallbescheinigung bedarf der besonderen Beachtung. Es ist davon auszugehen, dass hier Gespräche mit den Kunden erforderlich sind, die dann zunächst in den Zulassungsbehörden geführt werden. Dies gilt auch für allgemeine Beratungsbedarfe, die Kunden stets direkt vor Ort geltend machen und für die Bearbeitungszeit zu Lasten der Bedienung anderer Kunden und Personalressourcen aufzuwenden sind.
- d) Zudem bleibt unklar, wie mit großen Flotten umzugehen sein wird.

### 3. Vorschlag zu den grenznahen Verkehren

Schließlich möchten wir noch auf die Problematik der grenznahen Verkehre gesondert eingehen, dem die Bundesregierung mit der Beschränkung der Mauterhebung auf Bundesautobahnen für ausländische Kfz-Halter nur bedingt Rechnung trägt. Auch die auf Bundesautobahnen beschränkte Mauterhebung hätte für die Grenzregionen, die am verträglichsten über Bundesautobahnen erreichbar sind, unverändert sowohl Pkw-Umgehungsverkehre als auch den Ausfall gewünschter Verkehre, die dem wirtschaftlichen, kulturellen und nachbarschaftlichen Austausch dienen, zur Folge.

Diese Regelung greift nach Auffassung der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände daher zu kurz. Vielmehr regen wir an, Artikel 1 § 2 wie folgt zu ändern:

- a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

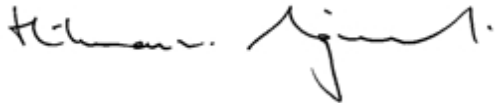
"(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Infrastrukturabgabe auf genau bezeichneten Abschnitten von Bundesautobahnen in einem Bereich von 30 km ab der Staatsgrenze der Bundesrepublik Deutschland nicht zu erheben, wenn dies zur Vermeidung von Ausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs gerechtfertigt ist, oder wenn aus der Erhebung der Infrastrukturabgabe erhebliche wirtschaftlich oder kulturell nachteilige Auswirkungen für grenznahe Unternehmen, Städte und Gemeinden innerhalb des Bundesgebietes folgen."

- b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5.

Diese Änderung würde nicht zu einer flächendeckenden Herausnahme eines 30 km-Streifens führen, sondern ermöglichte auf Antrag und nach positiver Beurteilung durch den Bund die Herausnahme von einzelnen Streckenabschnitten von der Pflicht zur Entrichtung der Infrastrukturabgabe.

Wir bitten um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Timm Fuchs  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

**Stellungnahme zur BMVI-Prognose der  
Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten  
an Halter von im Ausland zugelassenen  
Fahrzeugen**

**Für die 36. Sitzung des  
Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur  
am 18. März 2015**

**von  
Ralf Ratzenberger**

Ralf Ratzenberger  
Schleißheimer Str. 214  
80797 München  
Tel. 089 / 2710274  
Mobil: 0173 / 3845036  
E-Mail: [ralf.ratzenberger@freenet.de](mailto:ralf.ratzenberger@freenet.de)

## Inhaltsverzeichnis

1	Aufgabenstellung	1
2	Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe	3
3	Anzahl der Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw	5
4	Fahrtzweckstruktur der Ein- und Durchfahrten	10
5	Anzahl der vignettenpflichtigen ausländischen Pkw	13
6	Verteilung der Vignetten nach dem Geltungszeitraum und Höhe der Einnahmen	16
7	Zusammenfassung und Sensitivitätsanalyse	18

## 1 Vorbemerkungen

Im Juli 2014 wurde von Bundesverkehrsminister Dobrindt das Modell einer sog. "**Infrastrukturabgabe**" vorgestellt, die für die Benutzung des Bundesautobahnnetzes und (von deutschen Pkw) auch des Bundesstraßennetzes zu entrichten ist. Die auf **ausländische Pkw** entfallenden Einnahmen wurden damals vom BMVI mit **860 Mio. Euro** prognostiziert.<sup>1</sup> Grundlagen für diese Schätzung wurden nicht bekanntgegeben. Im **Gesetzentwurf** der Bundesregierung wurden die Einnahmen – bei einer teilweise abweichenden Ausgestaltung der Abgabe – mit **700 Mio. Euro** prognostiziert.<sup>2</sup> Details zu dieser neuen Abschätzung wurden am 23.02.2015 auf der Internetpräsenz des BMVI veröffentlicht.<sup>3</sup>

Diese Beträge liegen **um ein Mehrfaches über** dem Betrag in Höhe von **260 Mio. Euro**, der vom Autor dieser Stellungnahme – bei anderen Annahmen zur Ausgestaltung der Maßnahme – im Jahr 2013 in einer Studie für den ADAC geschätzt wurde.<sup>4</sup> Deren Modifikation im Hinblick auf die Infrastrukturabgabe (in der im Juli 2014 vorgestellten Ausgestaltung) führte zu einem Betrag in Höhe von **280 Mio. Euro**.<sup>5</sup>

Auf Grund dieser Arbeiten wurde der Ersteller dieser Schätzungen dieser gebeten, für den Bundestagsausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur eine **Stellungnahme** zu erstellen. Deren **Gegenstand** ist die Ermittlung der **Gründe** für diese erhebliche Abweichung. Sie erforderte eine eingehendere Analyse der vom BMVI vorgenommenen Berechnungen.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass für die **deutschen Pkw** vom BMVI ein Gebührenaufkommen in Höhe von **3,2 Mrd. Euro** errechnet wurde, was in einem (prozentual) wesentlich geringerem Ausmaß über der eigenen Schätzung aus 2013 (**2,8 Mrd. Euro**) liegt. Hier erklärt sich die Abweichung vor allem dadurch, dass gemäß der geplanten Ausgestaltung alle deut-

---

1 BMVI, Infopapier zur Pkw-Maut/ Infrastrukturabgabe vom 7.7.2014, S. 3.

[http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/pkw-maut-infrastrukturabgabe-infopapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/pkw-maut-infrastrukturabgabe-infopapier.pdf?__blob=publicationFile)

2 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Bundestags-Drucksache 18/3990 vom 11.02.2015, S. 3. Die Abweichungen zur Ausgestaltung vom Juli 2014 beziehen sich vor allem auf die gebührenpflichtige Straßenkategorien (nur noch Autobahnen statt alle), auf die einbezogenen Fahrzeugarten (nur noch Pkw statt alle Fahrzeuge unter 3,5 t) sowie auf die Preise der Jahresvignette.

3 Prognose der Einnahmen aus dem Verkauf von Vignetten an Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe, im Folgenden zitiert als "BMVI-Prognose"

<http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/prognose-infrastrukturabgabe.html>

4 R. Ratzenberger, Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw, München, Oktober 2013.

5 R. Ratzenberger, Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw – Erweiterung um die 2014 vorgeschlagene Maut auf allen Straßen, München, August 2014. Der genannte Betrag versteht sich ohne die damals noch einbezogenen Zweiräder und Transporter (zusammen 18 Mio.).



schen Pkw – (weitestgehend) unabhängig von ihrem Nutzungsverhalten – abgabepflichtig sind, während in der Schätzung aus 2013 davon ausgegangen wurde, dass sich über 20 % der Abgabentrachtung durch Nicht-Benutzung von Autobahnen entziehen werden. Teilweise wird das durch den jetzt niedrigeren Preis ausgeglichen.

Das **Bezugsjahr** der Schätzungen bildet nach wie vor das Jahr **2013**, weil sich auch das BMVI in seiner Prognose, soweit ausgewiesen, darauf bezogen hat. Für dieses Jahr liegen die erforderlichen Daten entweder vor oder können hinreichend genau geschätzt werden. Angesichts der unvermeidbaren Unschärfe der Schätzungen können die Ergebnisse grundsätzlich **auch** für die Jahre **2016 oder 2017** verwendet werden. Das Wachstum des ausländischen Pkw-Verkehrs auf dem deutschen Straßennetz kann derzeit auf 2 bis 3 % pro Jahr geschätzt werden (vgl. Abschn. 3). Für den Zeitraum zwischen **2013 und 2017** errechnet sich somit ein Hochrechnungsfaktor von rund **10 %**. Dies liegt im Unsicherheitsbereich aller vorliegenden Schätzungen.

## 2 Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe

Gemäß dem Gesetzentwurf erstreckt sich die Infrastrukturabgabe ausschließlich auf **Pkw**<sup>1</sup>, d.h. nicht, wie im Juli 2014 angekündigt, auf Zweiräder, leichte Nutzfahrzeuge und Omnibusse. Für Halter von **deutschen** Pkw wird grundsätzlich eine **Jahresvignette** eingeführt. Für **ausländische** Pkw<sup>2</sup> werden zusätzlich – bereits aus EU-rechtlichen Gründen, die ein System wie in der Schweiz verbieten – auch **Zweimonats-** sowie **Zehntagesvignetten** zum Preis von 22 bzw. 10 Euro angeboten. Ausländische Fahrzeuge sind "zunächst" nur auf Autobahnen abgabepflichtig.<sup>3</sup>

Der (für in- und ausländische) Pkw zu entrichtende **Preis** für die Jahresvignette ist – entsprechend der Kfz-Steuer, die zur Kompensation für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge verwendet werden soll – nach der Antriebsart (Otto- / Dieselmotor), dem Hubraum und der Emissionsklasse gestaffelt. Er beträgt maximal 130 Euro.

Für die **deutschen** Pkw wurden in der BMVI-Prognose sehr detaillierte Berechnungen auf der Basis der entsprechend differenzierten Bestandsstruktur angestellt.<sup>4</sup> Aus den Einzelwerten von über 400 Gruppen (2 Antriebsarten, 52 Hubraumklassen und 4 Emissionsklassen) errechnete sich ein **Durchschnittspreis** in Höhe von **74,01 Euro** bzw. 58,86 (Otto) und 108,37 (Diesel)<sup>5</sup>. Die Anteile der beiden Antriebsarten am Bestand belaufen sich auf 69,4 bzw. 30,6 % (ohne sonstige).

Für die **ausländischen** Pkw ging die BMVI-Prognose davon aus, dass sich deren Struktur nach Hubraum und Emissionsklassen nicht wesentlich von derjenigen der deutschen Fahrzeuge unterscheidet. Lediglich der Anteil der Otto-Pkw wurde etwas modifiziert, nämlich auf 75 %, so dass sich insgesamt ein Durchschnittspreis in Höhe von **71,24 Euro** ergibt.

Zusätzlich könnte angemerkt werden, dass der Anteil der leistungs- und damit in der Regel auch hubraumstärkeren Pkw in Deutschland höher ist als in den meisten anderen europäischen Ländern, weshalb der Durchschnittspreis für ausländische Fahrzeuge noch unter dem o.a. Wert liegen könnte. Andererseits werden längere Fahrten eher mit größeren Fahrzeugen durchge-

---

1 In der zulassungsrechtlichen Definition ("M1-Fahrzeuge"), d.h. einschließlich Wohnmobile.

2 Hier und im gesamten Text wird grundsätzlich der Begriff der "deutschen Pkw" und der "ausländischen Pkw" verwendet. Es dürfte sich von selbst verstehen, dass sich die Unterscheidung auf den Zulassungsort (und nicht etwa auf den Produktionsstandort) bezieht, so dass aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung auf die Formulierung "in Deutschland / im Ausland zugelassene Pkw" verzichtet wird.

3 Gesetzentwurf, a.a.O., S. 1.

4 BMVI-Prognose, Anhänge 1 bis 5.

5 BMVI-Prognose, S. 11.

führt, was in die gegenläufige Richtung wirkt. Saldiert liegt das BMVI-Ergebnis im **plausiblen Bereich**, und zwar hier eher an dessen **unterem** als am oberen **Rand**.

Im Vergleich dazu wurde in der Abschätzung des Autors aus dem Jahr **2014** – bei anderen Abgabesätzen – von einem Durchschnittspreis in Höhe von **95 Euro** ausgegangen, was sich auf die damaligen Angaben des BMVI für die deutschen Fahrzeuge (88 statt jetzt 74 Euro) stützte.

In der Studie aus dem Jahr **2013** wurden keine variablen Abgabensätze, sondern – in Anlehnung an das österreichische Muster und die damalige politische Diskussion – ein Gebührenmodell mit fixen Sätzen in Höhe von **100 Euro** für die Jahres-, **30 Euro** für die Zweimonats- und **10 Euro** für die Zehntagesvignetten zu Grunde gelegt.

### 3 Anzahl der Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw

Ausgangsgröße aller Schätzungen der Einnahmen von ausländischen Pkw ist die Zahl von deren **Ein- und Durchfahrten** (EuD) nach bzw. durch Deutschland an den Grenzübergängen. Sie wiederum basiert auf den EuD **aller** (deutschen und ausländischen) Fahrzeuge. Vom **BMVI** wurde als Basis das entsprechende Ergebnis aus der **Fahrleistungserhebung 2002** herangezogen, das sich auf 284 Mio. Kfz- bzw. auf **250 Mio. Pkw-Fahrten** belief.<sup>1</sup> Die Abweichung zum Ergebnis der, damals noch durchgeführten und ab 2004 eingestellten, Erhebung des **grenzüberschreitenden Straßenverkehrs** durch das KBA für dieses Jahr (248 Mio.) ist vernachlässigbar. In der eigenen Schätzung aus 2013 wurde letzteres für das Jahr 2003 (**256 Mio.**, vgl. Tab. 1)<sup>2</sup> verwendet, weil dies mit der, in diesem Jahr durchgeführten, Ausländerverkehrszählung (AVZ) kombiniert werden konnte.

**Tabelle 1: Schätzung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw**

	<b>BMVI 2015</b>	<b>BMVI modifi- ziert</b>	<b>Eigene Schätzung 2013</b>
EuD dt. u. ausl. Pkw 2002 (BMVI) bzw. 2003 (eig.Sch., Mio.)	250	250	256
Anteil ausl. Pkw 2002 bzw. 2003 (%)	50	43	43
--> EuD ausl. Pkw 2002 bzw. 2003 (Mio.)	125	108	111
Wachstumsrate 2008 / 2003 (AVZ, %)			22
--> EuD ausl. Pkw 2008 (Mio.)			135
Wachstumsrate 2013 / 2008 (auf Basis Dauerzählstellen, %)			14
Wachstumsrate 2013 / 2002 bzw. 2003 (errechnet, %)	38	43	39
--> EuD ausl. Pkw 2013 (Mio.)	172	154	154
Anteil BAB-Benutzer (%)	75	82	82
--> EuD ausl. Pkw 2013 mit BAB-Benutzung (Mio.)	128	127	127

Die Bestimmung des Anteils der **ausländischen Pkw** an dieser Summe der EuD stützte sich auch in der BMVI-Prognose auf die, im Auftrag der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt)

1 BMVI-Prognose, S. 6. Genau genommen handelt es sich dabei um "Personenverkehrs-Fahrzeuge", d.h. einschließlich der Krafträder und der Busse. Deren Anteil beläuft sich allerdings auf lediglich 2 bis 3 %.

2 Vgl. die letztmalige Darstellung in: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (Hrsg.) / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Bearb.), Verkehr in Zahlen 2007/08, S. 178.

durchgeführten, **Ausländerverkehrszählungen** (AVZ) der Jahre 2003 und 2008.<sup>1</sup> An den 45, in unmittelbarer Nähe eines Grenzübergangs gelegenen, Zählstellen wurden 36 % der o.a. insgesamt 256 Mio. Ein- und Durchfahrten dieses Jahres erfasst. Somit können die Zählstellen der AVZ als repräsentativ für alle deutschen Grenzübergänge betrachtet werden. Die Anteile der ausländischen Pkw an diesen Zählstellen wurden in der eigenen Schätzung aus 2013 mit 43 % (2003) und 47 % (2008) ermittelt.<sup>2</sup>

Dies wurde in der BMVI-Prognose übernommen, daraufhin bis 2013 zunächst linear fortgeschrieben (51 %) und anschließend "unter Berücksichtigung leicht sinkender Steigerungsraten" auf 50 % abgesenkt.<sup>3</sup> Anschließend wurde dieser Anteil (des Jahres **2013**, also nicht des Jahres 2003) auf die o.a. Zahl aller EuD des Jahres **2002** gelegt, so dass sich für die EuD der ausländischen Pkw dieses Jahres **125 Mio.** errechneten. Es ist zu vermuten, dass es sich hierbei um ein Versehen handelte. Bei Verwendung des Werts für 2003 (43 %) ergeben sich **108 Mio.** EuD. Folgerichtig liegt dies sehr nahe an den **111 Mio.**, die in der eigenen Schätzung auf Basis der Erhebung des grenzüberschreitenden Verkehrs ermittelt wurden (vgl. Tab. 1).

Um diesen Wert auf das Jahr **2013** hochzurechnen, wurde in der BMVI-Prognose eine Steigerungsrate von "rund 3 %" p.a. angenommen, woraus sich "gut **170 Mio.** EuD" errechnen.<sup>4</sup> Für die Gesamtveränderung (2013/02) bedeutet das **38 %**. Genauer begründet wurde der Zuwachs nicht; es wurde lediglich auf den **starken Anstieg** des o.a. Anteils der ausländischen Pkw am Verkehr an den grenznahen AVZ-Zählstellen zwischen **2003 und 2008** verwiesen.

Prozentual stieg der DTV-Wert auf den grenznahen Zählstellen in diesem Zeitraum um **22 %**,<sup>5</sup> damit die Zahl der **EuD** ausländischer Pkw von 111 Mio. (2003) auf 135 Mio. (2008, vgl. Tab. 1). Deren Fahrleistung auf Bundesautobahnen erhöhte sich sogar um **26 %**;<sup>6</sup> offensichtlich wurden in 2008 längere Strecken zurückgelegt, was mit dem jahrzehntelangen Trend des überdurchschnittlich steigenden Fernverkehrs zusammenhängt. Grundsätzlich kann der überproportionale Anstieg des Verkehrs der ausländischen Pkw durch die, seit Jahrzehnten anhaltende, Zunahme der wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen erklärt werden. Zwischen 1998, dem Jahr der ersten AVZ, und 2003 belief sich das Plus auf 10 %. Das (wesentlich höhere) Ausmaß des Anstiegs zwischen 2003 und 2008 war damals auf ersten Blick überraschend und bedarf der **In-**

---

1 N. Lensing, Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs auf den Bundesautobahnen und Europastraßen 2003 bzw. 2008, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Reihe Verkehrstechnik, Heft V 141 bzw. 197, Bergisch Gladbach 2006 bzw. 2010.

2 R. Ratzenberger (2013), S. 8.

3 BMVI-Prognose, S. 6.

4 BMVI-Prognose, S. 7.

5 R. Ratzenberger (2013), S. 8-10.

6 N. Lensing (2010), S. 17.

**terpretation.** In diesen Zeitraum fiel die **Osterweiterung der EU** (2004), nach der die Verkehre mit den neuen Mitgliedsstaaten drastisch expandierten. Auf dem deutschen Straßennetz machen sich die Fahrzeuge aus (den beiden Nachbarstaaten) Polen und Tschechien mit Abstand am stärksten bemerkbar. Die Fahrleistung von Pkw aus diesen beiden Ländern ist mit 89 % weit überproportional gestiegen, so dass auf sie **mehr als die Hälfte** des Gesamtwachstums entfiel (vgl. Tab. 2).

**Tabelle 2: Verkehr ausländischer Personenverkehrs-Kfz auf Bundesautobahnen nach Nationalitäten in den Jahren 2003 und 2008**

Nationalität	DTV (Kfz/24h)		Veränderung 2008/03	
	2003	2008	in %	in Kfz
Insgesamt	2002	2524	26,1	522
Polen	238	438	84,0	200
Tschechien	61	126	106,6	65
PL / CZ zusammen	299	564	88,6	265
Übrige Länder	1703	1960	15,1	257

Diese Entwicklung darf auf den Zeitraum zwischen **2008 und 2013** mangels vergleichbarer Effekte **nicht fortgeschrieben** werden. In der Auswertung der AVZ 2008 wurde das Wachstum des Verkehrs der ausländischen Pkw mit dem der **Ankünfte ausländischer Gäste** in deutschen Beherbergungsbetrieben gegenübergestellt.<sup>1</sup> Zwar sind große Teile des ausländischen Pkw-Verkehrs, v.a. der Berufs-, der Einkaufs- und der Freizeitverkehr im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs, unabhängig von den touristischen Strömen. Dennoch zeigte sich sowohl zwischen 2003 und 2008 als auch zwischen 1998 und 2003 ein durchaus stabiler Zusammenhang zwischen den beiden Größen. Die Zahl der Gästeankünfte ist zwischen 2008 und 2013 um 27 % gestiegen. Zieht man das Verhältnis der Veränderungsraten in den beiden früheren Zeiträumen heran, errechnete sich für die Einfahrten ausländischer Pkw eine Zunahme um **14 %**. Dies wurde in der eigenen Schätzung aus 2013 für die weiteren Berechnungen verwendet.<sup>2</sup>

Damals reichten die Ergebnisse der **Dauerzählstellen** lediglich bis zum Jahr 2010, mittlerweile jedoch bis 2013.<sup>3</sup> An den 25 grenznahen Zählstellen, die im Jahr 2008 in Betrieb waren, wurden

1 N. Lensing (2010), S. 16.

2 R. Ratzenberger (2013), S. 10. Die Abweichung zum dort ausgewiesenen Wert (16 %) ist auf Revisionen der Zeitreihe für die Gästeankünfte infolge von Definitionsänderungen zurückzuführen.

3 A. Fitschen, H. Nordmann, Verkehrsentwicklung auf Bundesfernstraßen, BAST-Bericht V 244, Bergisch-Gladbach 2014, und frühere Jahrgänge.

(zusammen) rund 195.000 ausländische Pkw pro Tag, d.h. 71,5 Mio. pro Jahr gemessen. Dies entspricht 53 % der o.a. Zahl aller Einfahrten dieses Jahres (135 Mio.), womit diese 25 Zählstellen als repräsentativ betrachtet werden können. Das Wachstum des Verkehrs aller (deutschen und ausländischen) Pkw zwischen 2008 und 2013 belief sich demnach auf **6,6 %** (vgl. Tab. 3). Damit hat sich die Dynamik der Vorperiode (12,5 %), wie erwartet, nicht fortgesetzt, sondern spürbar **abgeschwächt**. Zum einen ist dies auf den Wegfall des o.a. Einflusses der Osterweiterung und zum anderen natürlich auch auf die stärkste Rezession in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009 zurückzuführen.

**Tabelle 3: DTV an grenznahen Dauerzählstellen in den Jahren 2008 und 2013**

Land	Zählstelle / -strecke	DTV Personenv.-Kfz		
		2008	2013	2013/08 (%)
DK	A 7 Flensburg (- Apenrade)	12391	12091	-2,4
NL	A 280 Bunde (- Groningen)	9079	8597	-5,3
	A 30 Gildehaus (- Hengelo)	13536	12040	-11,1
	A 3 Elten (- Arnhem)	25735	27958	8,6
	A 57 Hommersum (- Nijmegen)	9532	10223	7,2
	A 40 Straelen (- Venlo)	21426	21602	0,8
	A 61 Schwanenhaus (- Venlo)	19478	17550	-9,9
	A 52 Elmpt (- Roermond)	9490	13004	37,0
	A 4 Aachen (- Heerlen)	27954	26715	-4,4
B	A 44 Aachen (- Lüttich)	19635	20165	2,7
	A 60 Steinebrück (- Lüttich)	5000	5902	18,0
L	A 64 Sauerthalbrücke Trier (- Luxembourg)	24657	26376	7,0
F	A 5a Neuenburg (- Mulhouse)	9268	11496	24,0
CH	A 5 Weil am Rhein (- Basel)	25457	29390	15,4
	A 861 Rheinfelden (- Sissach)	15466	22089	42,8
A	A 96 Lindau (- Bregenz)	20992	23701	12,9
	A 7 Tunnel Füssen (- Reutte)	10745	13884	29,2
	A 93 Kiefersfelden (- Kufstein)	34992	31631	-9,6
	A 8 Reichenhall (- Salzburg)	37150	40116	8,0
	A 3 Pocking (- Linz)	16966	18412	8,5
CZ	A 6 Waidhaus (- Pilsen)	6444	7380	14,5
PL	A 4 Görlitz (- Boleslawiec)	8087	11028	36,4
	A 15 Forst (- Breslau)	6553	5542	-15,4
	A 12 Guldendorf (- Posen)	21426	21602	0,8
	A 11 Nadrensee (- Stettin)	6819	7288	6,9
	<b>Insgesamt</b>	<b>418278</b>	<b>445782</b>	<b>6,6</b>
	Davon deutsche Pkw <sup>1)</sup>	222792	222792	0,0
	--> <b>Ausländische Pkw</b>	<b>195486</b>	<b>222990</b>	<b>14,1</b>

1) 2008 gemäß AVZ, 2013 als konstant gegenüber 2008 angenommen (Untergrenze der Schätzung)

Die Ergebnisse der Dauerzählstellen sind naturgemäß nicht nach deutschen und ausländischen Fahrzeugen differenziert. Als Untergrenze der Schätzung für die erstgenannten kann eine Stagnation angenommen werden. Das bedeutet für die **ausländischen Pkw** einen Anstieg um **14 %**. Tatsächlich werden es wohl einige Prozentpunkte weniger gewesen sein; diese Ober-

grenze wird jedoch aus Gründen der "Vorsicht" weiter verwendet. Jahresdurchschnittlich entspricht das **2,7 %**, was wiederum in Relation zu der Entwicklung in den Vorperioden als durchaus plausibel erscheint.

Mit dieser Veränderungsrate ergibt sich für die (absolute) Zahl der **EuD** ausländischer Pkw eine Zunahme von 135 Mio. (2008) auf **154 Mio.** (2013, vgl. Tab. 1). Gegenüber **2003** bedeutet das einen Anstieg um **39 %**, was also sehr nahe an der o.a. Annahme der BMVI-Prognose (38 % gegenüber 2002) liegt. Allerdings ist die absolute Zahl wegen des geringeren Ausgangsniveaus noch geringer, allerdings nicht, wenn man den Anteil der ausländischen Pkw im Jahr 2002 korrigiert (vgl. nochmals Tab. 1).

Abschließend in diesem Arbeitsschritt wurde in der BMVI-Prognose auf die Zahl der EuD der ausländischen Pkw (auf allen Straßen) in der o.a. Höhe von 170 Mio. der Anteil der **Fahrleistung** auf **Autobahnen** in Höhe von 75 % gelegt.<sup>1</sup> Daraus errechnen sich **128 Mio.** Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw auf Autobahnen. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht ganz sachgerecht, weil die übrigen 25 % der Fahrleistung teilweise auf Fahrten entfallen, die (vorher oder nachher) auf Autobahnen zurückgelegt werden. Deshalb ist der Fahrleistungsanteil von 75 % **zu niedrig**.

In der **eigenen Schätzung** aus 2013 wurde in einer fahrzweckspezifischen Analyse für die vier Zwecke, die hauptsächlich im Nahbereich stattfinden, d.h. für den Berufs-, den Ausbildungs-, den Einkaufs- und den Privatverkehr, ein Anteil von 80 %, für den noch autobahnaffineren Geschäftsverkehr ein Anteil von 90 % und für den Urlaubsverkehr schließlich aus nahe liegenden Gründen ein Anteil von 100 % unterstellt. Dies bezog sich allerdings auf die Zahl der betroffenen Pkw, deren Fahrtzweckstruktur von derjenigen der Fahrten erheblich abweicht (vgl. Abschn. 4). Für die Fahrzeuge ergab sich daraus damals eine Quote von 94 %.<sup>2</sup> Legt man die Anteile nunmehr auf die Fahrten, dann errechnet sich ein durchschnittlicher Autobahn-Anteil von **82 %**. Übertragen auf die Zahl der EuD auf allen Straßen resultieren daraus **127 Mio.** EuD ausländischer Pkw auf Autobahnen. Dies wiederum entspricht **fast exakt** dem o.a. Wert der BMVI-Prognose in Höhe von 128 Mio. Anders formuliert gleichen sich der zu hohe Anteil ausländischer Pkw im Jahr 2002 und der zu geringe Autobahn-Anteil nahezu vollständig aus (vgl. Tab. 1).

**Zusammenfassend** ist also festzustellen, dass die – komplexe und aufwändige – Schätzung der Zahl der von einer Vignetteneinführung betroffenen ausländischen **Pkw-Fahrten** im Jahr 2013 zu fast exakt **übereinstimmenden Ergebnissen** führt.

---

1 BMVI-Prognose, S. 7.

2 R. Ratzenberger (2013), S. 14.



## 4 Fahrtzweckstruktur der Ein-und Durchfahrten

Die weiteren Abschätzungen im Rahmen der BMVI-Prognose erfolgten in einer fahrtzweckspezifischen Differenzierung. Entsprechend den dabei genutzten empirischen Informationen erfolgte sie nach den sechs Zwecken

- Pendler
- Geschäftsreisen mit Übernachtung
- Urlaubsreisen mit Übernachtung
- Sonstige Fahrten mit Übernachtung
- Tagesgeschäftsreisen
- Privatfahrten ohne Übernachtung.

Dabei wurden für die Pendler, d.h. den Berufsverkehr, Daten aus der Pendlerstatistik der **Bundesagentur für Arbeit** und für die vier nächstgenannten Zwecke Daten aus Erhebungen der **Deutschen Zentrale für Tourismus** verwendet. Die **Privatfahrten** ohne Übernachtung wurden **residual** aus dem Eckwert (128 Mio., vgl. Abschn. 3) berechnet. Die Ergebnisse sind Tabelle 4 zu entnehmen.

Bevor detailliert auf diese Struktur eingegangen wird, ist **grundsätzlich** darauf hinzuweisen, dass sich die – vergleichbare, wenngleich teilweise anders gegliederte – fahrtzweckspezifische Differenzierung in der eigenen Schätzung aus 2013 auf die sog. "**Personenverkehrsmatrix**" von Intraplan stützte. Die damals letzte Ausgabe bezog sich auf das Jahr 2007. Sie dient unter anderem den räumlich tief differenzierten Prognosen, die im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (im Auftrag des BMVI) erarbeitet werden, und wird mit einem außerordentlich hohen Aufwand erstellt. Dabei gehen nicht nur die beiden o.a., auch in der BMVI-Prognose verwendeten, sondern **alle verfügbaren empirischen Elemente** ein. Im hier relevanten Bereich sind neben den beiden genannten weitere touristische Datenbasen des Statistischen Bundesamts ("Fremdenverkehrsstatistik"), von Eurostat, des European Travel Monitor, der World Tourism Organisation sowie nationaler Statistiken aus Österreich, der Schweiz und Frankreich zu erwähnen.<sup>1</sup> Deshalb ist die empirische Fundierung der "Matrix" sicherlich **höher** als die Berechnungen im Rahmen der BMVI-Prognose. In letzterer mussten, ausgehend von einem Wert für das jeweilige Nachfragepotenzial (Anzahl der Pendler, der Geschäftsreisen etc.), erst weitere mehr oder minder abgesicherte Annahmen zu den jeweiligen Pkw-Anteilen, Fahrtenhäufigkeiten, Besetzungsgraden etc. getroffen werden. Bei der Matrix erübrigt sich das weitgehend; es musste lediglich die Zahl der Personenfahrten in Pkw-Fahrten umgerechnet

---

<sup>1</sup> Vgl. die Darstellung der "Empirischen Matrixelemente" bei (zuletzt) BVU / Intraplan / IVV / Planco, Verkehrsverflechtungsprognose 2030, Freiburg/München/Aachen/Essen 2014, S. 74-91.

werden. Bei dem dafür erforderlichen Besetzungsgrad sind die Unschärfen vergleichsweise gering. Wegen dieser höheren empirischen Fundierung der "Matrix" ist die Aussage zur BMVI-Prognose auf der Homepage des BMVI "Die Aufteilung auf die Fahrtzwecke erfolgt aufgrund der vorliegenden verfügbaren offiziellen statistischen Daten. Sie ist damit empirisch determiniert und wird eben nicht, wie in anderen Studien üblich, über Annahmen vorgenommen."<sup>1</sup> (Hervorhebung des Verfassers) sicherlich unberechtigt.

Die Matrizen sind unterschieden nach den **Fahrtzwecken**

- Beruf,
- Ausbildung,
- Einkauf/Erledigung,
- Geschäfts- und Dienstreiseverkehr,
- Urlaubsverkehr,
- und sonstiger Privatverkehr (vereinfacht als "Privat" bezeichnet),

wobei letzterer zusätzlich differenziert wird in

- **Freizeit-/Ausflugsfahrten**, bei denen Hin- und Rückfahrt innerhalb von 24 Stunden erfolgen (Tagesausflüge, Kinobesuche etc.)
- **Erholungs- und Freizeitreisen** mit einer Dauer von zwei bis vier Tagen (z.B. Wochenendurlaub),
- Fahrten, bei denen der **Besuch von Verwandten oder Bekannten** im Mittelpunkt steht, unabhängig von der Ausbleibedauer,
- Fahrten zwischen Wohnort und Arbeits-, Ausbildungs- oder Stationierungsplatz (Militär), wenn zwischen Hin- und Rückfahrt mehr als 24 Stunden liegen, also im wesentlichen **Wochenpendlerfahrten**, sowie
- sonstige **Fahrten zwischen mehreren Wohnsitzen** (z.B. zwischen Freizeitwohnsitz und Hauptwohnsitz).
- Fahrten zum **Bringen und Holen** ("Begleitung").

Demzufolge entfielen im Jahr 2007 von allen grenzüberschreitenden **Pkw-Fahrten**, d.h. nach Umrechnung aus den Personenfahrten laut Matrix, zwei Drittel (67 %) auf den Privatverkehr. Es folgten der Berufs- (12 %), der Geschäfts- (9 %), der Urlaubs (7 %), der Einkaufsverkehr (5 %) und schließlich der unbedeutende Ausbildungsverkehr (0,3 %). Diese Strukturen ändern sich nach aller Erfahrung nur sehr allmählich, so dass die Verteilung zumindest annähernd auch für 2013 unterstellt werden kann.

---

<sup>1</sup> <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/IR/prognose-infrastrukturabgabe.html>

**Tabelle 4: Fahrtzweckstruktur der Ein- und Durchfahrten der ausländischen Pkw gemäß der BMVI-Prognose**

Fahrtzweck	Mio.	%
Pendler	22,178	17,3
Geschäftsreisen mit Übernachtung	4,387	3,4
Urlaubsreisen mit Übernachtung	8,257	6,4
Sonstige Fahrten mit Übernachtung	2,922	2,3
Tagesgeschäftsreisen	30,336	23,7
Privatfahrten ohne Übernachtung	60,022	46,9
Insgesamt	128,100	100,0

Der Vergleich mit der Struktur gemäß der BMVI-Prognose zeigt eine **hohe Übereinstimmung** im Urlaubsverkehr. Die Geschäftsreisen und die Sonstigen Fahrten jeweils mit Übernachtung können nicht exakt verglichen werden, weil das Kriterium "Übernachtung" in der Matrix nicht erfasst wird; ihre Anteile sind jedoch im **plausiblen Bereich**. Bei den Berufspendlern ist zu berücksichtigen, dass sie gemäß Matrix nicht die Wochenendpendler beinhalten, die hier beim Privatverkehr subsumiert werden. Bei Bereinigung ist der Anteil von 17 % ebenfalls **plausibel**. Dagegen ist der hohe Anteil der **Tagesgeschäftsreisen nicht plausibel**. Dies dürfte mit hoher Sicherheit darauf zurückzuführen sein, dass der hier vom BMVI angesetzte Ausländeranteil an allen Fahrten in Höhe von 12,6 %, der aus den mehrtägigen Geschäftsreisen übertragen wurde, erheblich zu hoch ist. Entsprechend ist der (residual bestimmte) Anteil des Privatverkehrs **zu niedrig**. Beides zusammen hat, wie noch gezeigt wird, spürbare Folgen auf das Gesamtergebnis.

## 5 Anzahl der vignettenpflichtigen ausländischen Pkw

Natürlich werden die 128 Mio. Ein- und Durchfahrten nicht von 128 Mio. **verschiedenen** Fahrzeugen durchgeführt. An einem Beispiel: 1000 Einfahrten können sich im Extremfall auf 1000 verschiedene Fahrzeuge, etwa im Urlaubsverkehr (nach Deutschland), oder auf nur vier verschiedene Fahrzeuge, nämlich von Tageseinpendlern im Berufsverkehr, verteilen. Zur Ableitung der Zahl der von der Vignetteneinführung betroffenen ausländischen Pkw musste also die **durchschnittliche Zahl der Einfahrten pro Pkw** bestimmt werden. Die diesbezüglichen Ergebnisse der BMVI-Prognose sind in Tabelle 5 dargestellt. Sie wurden in der zentralen (BMVI-) Abbildung 4 nicht ausgewiesen, können jedoch errechnet werden. Zudem wurden sie mehrheitlich in der Kommentierung erwähnt.

Für den **Berufsverkehr** wurde ein Wert von 85 EuD pro Pkw angenommen. Er liegt erheblich unter der Anzahl der jährlichen Arbeitstage, weil nicht jeder Pendler täglich fährt, sondern ein Gutteil nur wöchentlich und am Arbeitsplatz über einen Zweitwohnsitz verfügt. Das Ergebnis liegt nahe an demjenigen der eigenen Schätzung aus 2013 (100) und kann als **plausibel** bezeichnet werden.

Für die **Geschäftsreisen mit Übernachtung** wurden 10 EuD pro Pkw angegeben, und zwar ohne jede weitere Kommentierung.<sup>1</sup> In der eigenen Schätzung aus 2013 wurde dieses Segment nicht eigens dargestellt. Eine Beurteilung des BMVI-Werts **erübrigt sich** jedoch weitgehend wegen der geringen Bedeutung des Fahrtzwecks. Würde man den Wert für den gesamten Geschäftsverkehr (50) ansetzen, was für die Mehrtagesreisen sicherlich zu hoch wäre, dann verminderten sich die gesamten Einnahmen um lediglich 25 Mio. Euro, nämlich von 733 Mio. auf 708 Mio.

Im **Urlaubsverkehr** wurden 2 EuD pro Pkw angenommen. Dies **stimmt exakt** mit der eigenen Schätzung aus 2013 **überein**. Hier ist zu berücksichtigen, dass nur die in Deutschland urlaubenden Ausländer einmal pro Reise einfahren, die Transitreisenden dagegen zweimal, nämlich auf der Hin- und auf der Rückfahrt. Gemäß der "Matrix" ist die Zahl der Urlaubstransitfahrten annähernd gleiche hoch wie diejenige der Urlaubsfahrten nach Deutschland. Somit konnte die Zahl der Einfahrten pro Reise mit 1,5 angenommen werden. Mit einem Pkw können mehrere Urlaubsreisen pro Jahr vorgenommen werden. In Anlehnung an die Reishäufigkeit der Deutschen wurde hierfür ein Wert von 1,3 angenommen<sup>2</sup>, so dass sich die Zahl der (jährlichen) Einfahrten pro Pkw mit rund 2 errechnete.

---

1 BMVI-Prognose, S. 13.

2 Vgl. Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen e.V., Reiseanalyse 2013, Erste Ergebnisse, Kiel, März 2013, S. 2.

**Tabelle 5: Bestimmung der Anzahl der ausländischen Pkw gemäß der BMVI-Prognose**

Fahrtzweck	EuD (Mio.)	EuD / Pkw	Pkw (Mio.)
Pendler	22,178	84,6	0,262
Geschäftsreisen mit Übernachtung	4,387	10,0	0,439
Urlaubsreisen mit Übernachtung	8,257	2,0	4,128
Sonstige Fahrten mit Übernachtung	2,922	2,0	1,461
Tagesgeschäftsreisen	30,336	6,0	5,056
Privatfahrten ohne Übernachtung	60,022	13,0	4,617
Insgesamt	128,100	8,0	15,963

Für die **Sonstigen Reisen mit Übernachtung**, d.h. in aller Regel mehrtägige Privatreisen, wurden ebenfalls 2 EuD pro Pkw angenommen. Die Analogie zum Urlaubsverkehr ist **plausibel**. Zudem ist auch dieses Segment vergleichsweise **unbedeutend**.

Für die **Tagesgeschäftsreisen**, bei denen schon die Anzahl der EuD sehr hoch angesetzt wurde, wurde zudem lediglich 6 EuD pro Pkw unterstellt, und zwar ohne explizite Erwähnung und ohne jede Kommentierung.<sup>1</sup> Dies ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit **erheblich zu niedrig**. Denn auch hier dominieren, wie im Privatverkehr, die Fahrten über relativ kurze Distanzen im "kleinen Grenzverkehr". Somit werden die einzelnen Fahrzeuge hier wesentlich häufiger pro Jahr grenzüberschreitend eingesetzt als vom BMVI angenommen. Zu denken ist hier z.B. an Handelsvertreter, Handwerksbetriebe, Anbieter von (unternehmens- oder haushaltsbezogenen) Dienstleistungen u.v.m., die ihren Kundenkreis zu größeren Teilen in Deutschland haben und entsprechend häufig einreisen. In der eigenen Schätzung aus 2013 wurde für diesen Fahrtzweck, wie für einige andere, pro Pkw eine Fahrt pro Woche angenommen, d.h. rund 50 EuD im Jahr.

Im dominierenden **Privatverkehr** (ohne Übernachtung) schließlich wurden 13 EuD pro Pkw unterstellt. Dies ist zwar höher als bei den Tagesgeschäftsreisen, aber immer noch deutlich **zu niedrig**. Der Wert setzt sich zusammen aus 2 bei einem sog. "Gelegenheitsverkehr" und 24 (2 Mal pro Monat) im "Kleinen Grenzverkehr", wobei für diese beiden Gruppen eine hälftige Aufteilung (der Fahrzeuge) angenommen wurde. Vor allem Letzteres muss als äußerst zweifelhaft betrachtet werden. Bei diesem Segment handelt es sich vor allem um Freizeitfahrten am Abend und am Wochenende sowie um Besuchsfahrten zu Verwandten, Freunden und Bekannten (ohne Übernachtung). Insbesondere erstere werden allesamt nicht nur wenige Male pro Jahr, sondern wesentlich häufiger durchgeführt, und zwar auch hier im "kleinen Grenzverkehr".

<sup>1</sup> "... ergeben sich rd. 30,3 Mio. EuD von gut 5 Mio. Pkw ...", BMVI-Prognose, S. 15.

In den allermeisten Fällen werden mit einem Pkw mindestens eine Fahrt pro Monat und höchstens mehrere Fahrten pro Woche unternommen. In der Schätzung aus 2013 wurden auch hier 50 EuD pro Pkw unterstellt. Der BMVI-Wert in Höhe von 24 mag auch noch als halbwegs realistisch betrachtet werden, jedoch entfällt dann von allen Fahrzeugen weitaus mehr als die Hälfte auf den "kleinen Grenzverkehrs". Modifiziert man diesen Anteil auf 80 %, was noch tief gegriffen ist, dann erhöht sich die Zahl der EuD pro Pkw bei allen Privatfahrten ohne Übernachtung bereits auf **20**.

Im **Gesamtergebnis** errechnet sich für die Zahl der EuD pro Pkw in der BMVI-Prognose ein Wert von **8** (vgl. Tab. 5), in der eigenen Schätzung aus 2013 dagegen von **19**.<sup>1</sup> Diese **drastische Abweichung** um 135% ist **entscheidend** für den Unterschied der Gesamtergebnisse für das Gebührenaufkommen.

Durch die fahrtzweckspezifische Segmentierung entsteht das Problem der Mehrfachzählung. Denn die in den einzelnen Fahrtzwecken eingesetzten Fahrzeuge sind nicht voneinander verschieden, sondern teilweise **deckungsgleich**. Dies gilt insbesondere für die im grenzüberschreitenden Nahverkehr eingesetzten Pkw. Ein im Berufsverkehr verwendeter Pkw wird sicherlich auch zu anderen Zwecken eingesetzt. Deshalb wurde in der Schätzung aus 2013 eine entsprechende **Bereinigung** vorgenommen, die den Gesamtwert um **10 %** reduzierte. In der BMVI-Prognose wurde vergleichbar vorgegangen, allerdings nicht bei der Bestimmung der Zahl der Pkw, sondern ganz am Ende der Schätzungen in Form eines Abschlags in Höhe von **5 %**. Dies ist also niedriger, aber noch im **plausiblen Bereich**.

---

<sup>1</sup> Die Abweichung zum damals ausgewiesenen Wert in Höhe von 20 (R. Ratzenberger (2013), Tab. 4, S. 12) entsteht dadurch, dass letzterer noch vor der Bereinigung um Mehrfachzählungen sowie vor der Ausklammerung von Nicht-BAB-Nutzern berechnet wurde.

## 6 Verteilung der Vignetten nach dem Geltungszeitraum und Höhe der Einnahmen

Im letzten Schritt der Abschätzung wurde bestimmt, zu welchen Anteilen Vignetten für die zur Auswahl stehenden Geltungszeiträume erworben werden. Dabei wurde die **Zweimonatsvignette** vollständig unberücksichtigt gelassen, und zwar "aufgrund der Erfahrungen aus Österreich, die zeigen, dass diese Vignettenart kaum genutzt wird".<sup>1</sup> Dem ist entgegengehalten, dass erstens immerhin 1,1 Mio. Zweimonatsvignetten (von insgesamt 24 Mio.) für Österreich verkauft werden und zweitens der Preis für diese Art in Österreich mit derzeit 25,30 Euro **drei Mal** so hoch ist als für eine Zehntagesvignette (8,70 Euro),<sup>2</sup> gemäß dem Gesetzentwurf der Bundesregierung dagegen mit 22 Euro nur geringfügig teuer als zwei Zehntagesvignetten. Diese Preisrelationen können die Verteilung durchaus beeinflussen. Andererseits wird der Effekt auf das Gesamtergebnis durch die unterschiedlichen Preise wieder weitgehend **ausgeglichen**.

In der BMVI-Prognose wurde angenommen, dass für Pkw, die im Pendlerverkehr und für Geschäftsreisen (mit und ohne Übernachtung) jeweils ausnahmslos eine **Jahresvignette** erstanden wird (vgl. Tab. 6). Bei den Tagesgeschäftsreisen ist dies mit einem Fragezeichen zu versehen; zudem steht das etwas im Widerspruch zu der Annahme einer sehr geringen Zahl von EuD pro Pkw (vgl. Abschn. 5). Allerdings ist die Bedeutung für das Gesamtergebnis gering.

Bei den für Urlaubs- und Sonstige Privatreisen mit Übernachtung verwendeten Pkw wurde erwartet, dass ausschließlich **Zehntagesvignetten** erworben werden, und zwar jeweils zwei pro Pkw. Bei Transitfahrten wird in aller Regel eine (pro Fahrt) gekauft, aber zwei Mal (pro Pkw), wenn der Urlaub länger als zehn Tage dauert. In diesem Fall würde in der Realität eher eine Zweimonatsvignette erworben werden, weil die Mehrkosten von 2 Euro den Mehraufwand wohl aufwiegen. Wenn der Urlaub in Deutschland verbracht wird, könnten bei Urlauben von mehr als 20 Tagen sogar drei Vignetten erforderlich sein. Im Privatverkehr schließlich wurde eine **hälftige Aufteilung** in Jahres- und Zehntagesvignetten sowie bei letzteren zwei Käufe pro Pkw unterstellt.

Daraus ergibt sich somit die **Anzahl der verkauften Vignetten**. Sie errechnet sich auf

- 8,1 Mio. Jahresvignetten,
- 16,0 Mio. Zehntagesvignetten,
- insgesamt also 24,1 Mio. (vgl. Tab. 6).

---

1 BMVI-Prognose, S. 11.

2 <http://www.asfinag.at/maut/vignette>

**Tabelle 6: Verteilung und Anzahl der verkauften Vignetten sowie Einnahmen gemäß der BMVI-Prognose**

Fahrtzweck	Vignettenstruktur <sup>1)</sup>	Anzahl Vignetten (Mio.)		Einnahmen (Mio. Euro)		
		Jahresv.	Zehntagesv.	Jahresv.	Zehntagesv.	Insg.
Pendler	100 / 0 / 0	0,262	0,000	18,7	0,0	18,7
Geschäftsreisen m.Üb.	100 / 0 / 0	0,439	0,000	31,3	0,0	31,3
Urlaubsreisen m.Üb.	0 / 100 / 2	0,000	8,257	0,0	82,6	82,6
Sonstige Fahrten m.Üb.	0 / 100 / 2	0,000	2,922	0,0	29,2	29,2
Tagesgeschäftsreisen	100 / 0 / 0	5,056	0,000	360,2	0,0	360,2
Privatfahrten ohne Üb.	50 / 50 / 2	2,308	4,617	164,4	46,2	210,6
Insgesamt	51 / 49 / 2	8,065	15,795	574,6	158,0	732,5

1) Anteil Jahresvignette / Anteil Zehntagesvignette / Anzahl Käufe von Zehntagesv. pro Pkw

Im Durchschnitt errechnet sich eine Verteilung in Höhe von 51 zu 49 % und pro Pkw 2 Käufe von Zehntagesvignetten. In der eigenen Schätzung aus 2013 ergab sich eine Struktur von 24 % (Jahres-), 16 % (Zweimonats-) und 60 % (Zehntagesvignetten). Die erhebliche Divergenz kommt vor allem durch die hohe Anzahl der Tagesgeschäftsreisen und durch die Annahme zustande, dass hierfür ausschließlich Jahresvignetten erworben werden.

Die entstehenden **Gebühreneinnahmen** belaufen sich somit auf **733 Mio. Euro**, wovon der weitaus größere Teil, nämlich 575 Mio. Euro, aus Jahresvignetten generiert wird. Wie oben erwähnt, wurde in der BMVI-Prognose abschließend auf das Gesamtergebnis ein "Sicherheitsanschlag" in Höhe von 5 % gelegt, so dass letztendlich Einnahmen in Höhe von **696 Mio. Euro** ermittelt wurden.

Der **mittlere Preis** pro Vignette (ohne "Sicherheitsabschlag") gemäß der BMVI-Prognose ist mit **31 Euro** etwas **höher** als in 2013 geschätzt (28 Euro). Dieses Ergebnis ist auf den ersten Blick erstaunlich. Denn je höher die Zahl der vignettenpflichtigen Pkw geschätzt wird, desto niedriger wird unter sonst gleichen Umständen auf Grund des dann größeren Anteils der Kurzzeitvignetten der Durchschnittspreis sein. In der Ages-Studie aus dem Jahr 2013 wurde bei 29 Mio. betroffenen Pkw ein Durchschnittspreis von lediglich 12 Euro geschätzt.<sup>1</sup> Auch hier liegt die Ursache für den hohen Wert gemäß BMVI in der hohen Anzahl der Tagesgeschäftsreisen und der angenommenen Vignettenstruktur.

<sup>1</sup> W. Schulz, L. Linnemann, Einnahmen von ausländischen Pkw bei einer Pkw-Maut auf deutschen Autobahnen, Köln/Langenfeld, März 2013, S. 30.



## 7 Zusammenfassung und Sensitivitätsanalyse

Die Zahl der **Ein- und Durchfahrten** (EuD) der ausländischen Pkw wurde in der BMVI-Prognose mit 172 Mio. Pkw ermittelt. Dies liegt um **12 % über** dem Wert aus der eigenen Schätzung aus 2013 (vgl. Tab. 7). Die Abweichung kommt vor allem dadurch zustande, dass bereits für das Jahr 2002, das wegen der damals stattgefundenen Fahrleistungserhebung das Basisjahr der BMVI-Berechnungen darstellt, ein höherer Wert zu Grunde gelegt wurde. Jedoch wird dies durch einen niedrigeren Anteil von BAB-Benutzern nahezu vollständig ausgeglichen, so dass die Zahl der **EuD auf Autobahnen** mit 128 Mio. fast exakt dem der eigenen Schätzung **gleich**.

Für die Schlüsselgröße "**Ein- und Durchfahrten pro Pkw**" wurde in der BMVI-Prognose ein Wert in Höhe von 8 angenommen, was lediglich 43 % des eigenen Werts bedeutet. Daraus folgt, dass die **Zahl der betroffenen Pkw** mit 16 Mio. die der eigenen Schätzung (6,7 Mio.) um **137 %** übertrifft. Diese **drastische Abweichung** ist **entscheidend** für den Unterschied der Ergebnisse für das Gebührenaufkommen. Im Einzelnen kommt der geringe Wert für die EuD pro Pkw zustande durch niedrige Annahmen bei den Tagesgeschäftsreisen (6) und den Privatfahrten (13), die das Gesamtergebnis zusammen ohnehin dominieren. Hier finden die allermeisten Fahrten im Nah-, d.h. im kleinen Grenzverkehr statt, so dass pro Pkw nicht wenige Fahrten pro Jahr, sondern eine wesentlich höhere Zahl durchgeführt werden. In der eigenen Schätzung wurden hier 50 EuD pro Pkw unterstellt. Die o.a. Werte der BMVI-Prognose müssen als **wenig realistisch** eingestuft werden.

**Tabelle 7: Zusammenfassender Vergleich der wichtigsten Parameter der BMVI-Prognose und der eigenen Schätzung aus 2013**

	<b>BMVI-Prognose</b>	<b>Eigene Schätzung aus 2013</b>	<b>Abweichung (%)</b>
EuD ausl. Pkw (Mio.)	171,9	154,1	12
Anteil BAB-Benutzer (%)	74,5	82,3	-9
EuD ausl. Pkw auf BAB (Mio.)	128,1	126,8	1
Ein-/Durchfahrten pro Pkw	8,0	18,9	-57
Anzahl betroffene Pkw (Mio.)	16,0	6,7	137
Anzahl Käufe pro Pkw	1,5	1,4	8
Anzahl Vignetten (Mio.)	23,9	9,3	156
Preis pro Vignette (Euro)	30,7	28,2	9
Gebührenaufkommen (Mio. Euro)	732,5	262,1	180

Darüber hinaus wurde in der BMVI-Prognose geschätzt, dass **pro Pkw** im Durchschnitt 1,5 Vignetten erworben werden. Dies ist zwar nicht weit entfernt von der eigenen Quantifizierung (1,4). Dennoch erhöht sich damit bei der Anzahl der verkauften Vignetten (23,9 zu 9,3 Mio.) weiterhin auf 156 %.

Der **mittlere Preis** pro Vignette ist mit 31 Euro trotz der wesentlich höheren Zahl der vignettenpflichtigen Pkw noch etwas höher als in 2013 geschätzt (28 Euro). Dies kommt durch die (unplausibel) hohe Anzahl der Tagesgeschäftsreisen und die Annahme zustande, dass hierfür ausschließlich Jahresvignetten erworben werden.

Damit liegen die **gesamten Gebühreneinnahmen** laut BMVI (733 Mio. Euro, ohne "Sicherheitsabschlag") um 180 % über der eigenen Schätzung (262 Mio.). Die BMVI-Annahmen für die Parameter, die für dieses Ergebnis maßgeblich sind, sind als weniger realistisch zu betrachten, so dass die Größenordnung der eigenen Schätzung nach wie vor als **deutlich plausibler** eingestuft wird.

Diese Aussage wurde **bestätigt** durch die Schätzungen

- von **Randelhoff**, Student an der TU Dresden, der sich ohnehin weitgehend auf die oben dargestellten Arbeiten aus 2013 stützte und zu einem Ergebnis von **275 Mio.** kam,<sup>1</sup>
- sowie von **Eisenkopf**, Verkehrswissenschaftler an der Zeppelin-Universität in Friedrichshafen, der **350 Mio.** ermittelte.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden die wichtigsten Parameter im Sinne einer **Sensitivitätsanalyse** variiert. In Tabelle 8 sind die Berechnungsgrundlagen nochmals zusammenfassend dargestellt. Die Werte für die Ergebnisgrößen (EuD, Pkw, Anzahl Vignetten, Einnahmen) finden sich auch in der zentralen Tabelle der BMVI-Prognose.<sup>3</sup> Die Ausprägung der Eingangsparameter EuD pro Pkw, Verteilung der Vignettentypen und Anzahl der Käufe pro Pkw gemäß der BMVI-Prognose wurden errechnet. Der Weg der Berechnungen dürfte offensichtlich sein:

- Mittels der Größe EuD pro Pkw wird aus der Zahl der EuD die Zahl der vignettenpflichtigen Pkw berechnet.
- Aus der Verteilung nach dem Gültigkeitszeitraum und der Anzahl der Käufe pro Pkw (von Zehntagesvignetten) ergibt sich die Anzahl der verkauften Vignetten.

---

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

2 <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/koalitionsstreit-dobrindts-maut-plaene-stossen-auf-widerstand/10190372.html>

3 BMVI-Prognose, Abbildung 4, S. 17.

- Daraus und aus den, in Tabelle 8 nicht ausgewiesenen, Preisen (71,24 bzw. 10 Euro) resultieren die jeweiligen Einnahmen.

**Tabelle 8: Schema der Sensitivitätsanalyse und variierte Parameter**

	Pendler	Gesch. mit Übern.	Urlaub mit Übern.	Privat mit Übern.	Tages- gesch.	Privat ohne Übern.	Insg.
EuD (Mio.)	22,178	4,387	8,257	2,922	30,336	60,022	128,100
EuD pro Pkw	84,6	10,0	2,0	2,0	6,0	13,0	8,0
--> Pkw (Mio.)	0,262	0,439	4,128	1,461	5,056	4,617	15,963
Anteil JV (%)	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0	50,0	50,5
Anteil ZTV (%)	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	50,0	49,5
Käufe pro Pkw (von ZTV)	0,0	0,0	2,0	2,0	0,0	2,0	2,0
--> Anzahl JV (Mio.)	0,262	0,439	0,000	0,000	5,056	2,309	8,065
--> Anzahl ZTV (Mio.)	0,000	0,000	8,257	2,922	0,000	4,617	15,795
--> Einnahmen JV (Mio.)	18,678	31,250	0,000	0,000	360,184	164,459	574,570
--> Einnahmen ZTV (Mio.)	0,000	0,000	82,568	29,216	0,000	46,170	157,954
--> Summe Einnahmen (Mio.)	18,678	31,250	82,568	29,216	360,184	210,629	732,525
JV = Jahresvignetten, ZTV = Zehntagesvignetten							

- Wenn allein der **Anteil der Tagesgeschäftsreisen** an den EuD auf 6 %, was zusammen mit den Mehrtagesgeschäftsreisen dem Matrix-Wert (9 %) entspricht, gesenkt (und damit derjenige der residual bestimmten Privatfahrten auf 64,5 % angehoben) wird, dann reduzieren sich die Gesamteinnahmen wegen der hier geringen Zahl der EuD pro Pkw auf **543 Mio.** Euro, d.h. gegenüber der Basisprognose bereits um 190 Mio. oder 26 %.
- Wird die Zahl der **EuD pro Pkw** bei den **Tagesgeschäftsreisen** auf das Niveau der Privatfahrten (13) angehoben, dann resultieren **539 Mio.** Euro.
- Beide Modifikationen zusammen führen zu **494 Mio.** Euro.
- Werden die **EuD pro Pkw** in **beiden** Segmenten auf den Wert der eigenen Schätzung (**50**) angehoben, ergeben sich nur mehr **248 Mio.** Euro. Dies verdeutlicht nochmals die Bedeutung dieser Größe.
- Setzt man sie auf **24** (2 Mal pro Monat statt 1 Mal pro Woche, vgl. Abschn. 5), dann entstehen **342 Mio.** Euro. Dies ist von den 262 Mio. aus der eigenen Schätzung nicht mehr allzu weit entfernt und kann als **Obergrenze einer realistischen Schätzung** betrachtet werden.

# **Wissenschaftliche Überprüfung der BMVI-Prognose der Mauteinnahmen durch ausländische Pkw**

von

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang H. Schulz

Prof. Dr. Nicole Joisten

M.A. Isabella Geis

Rechercheteam

B.A. Miriam Mainka

Meerbusch, den 19.10.2014

# I Inhaltsverzeichnis

<b>I Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>II Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>III Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>IV Untersuchungsgegenstand .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Problemlage.....</b>	<b>6</b>
<b>2 Analyse der Berechnungsergebnisse .....</b>	<b>8</b>
2.1 Rechenmethodik Mengengerüst .....	10
2.2 Rechenmethodik Einnahmen .....	17
2.3 Deckungsbeitrag der Mauteinnahmen ausländischer Pkw .....	18
<b>3 Abschließende Beurteilung.....</b>	<b>20</b>
<b>4 Fazit.....</b>	<b>26</b>
<b>V Literaturverzeichnis.....</b>	<b>27</b>

## **II Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1: Mauteinnahmen durch ausländische Pkw und ihre Verteilung nach Vignettentyp und Fahrtzweck für das Referenzjahr 2013 .....	9
Abb. 2: Methodik des BMVI zur Ermittlung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw.....	10
Abb. 3: Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw nach Fahrtzweck pro Jahr (prozentuale Anteile) .....	16
Abb. 4: Herleitung der Netto-Mauteinnahmen durch ausländische Pkw ..	19

### **III Abkürzungsverzeichnis**

AME	Mauteinnahmen durch ausländische Pkw
APkw	nach Deutschland einreisenden ausländischen Pkw
BAB	Bundesautobahn
BG	Besetzungsgrad
EuD	Anzahl der Ein- bzw. Durchfahrten
MG	Mautgebühr

## **IV Untersuchungsgegenstand**

Das BMVI hat berechnet, dass bei einer Maut für ausländische Pkw auf deutschen Autobahnen jährliche Einnahmen in Höhe von rund 696 Millionen Euro erwartet werden können. Die Kosten für die Erhebung und die Kontrolle der Maut betragen nach den Berechnungen des BMVI rund 195 Millionen Euro pro Jahr. Somit ist mit Nettoeinnahmen in Höhe von rund 500 Millionen Euro jährlich zu rechnen. Die Aufgabe der vorliegenden Studie ist es, die Berechnungen des BMVI hinsichtlich ihrer Richtigkeit, Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen.



## 1 Problemlage

Über die Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland wird seit einigen Jahren regelmäßig diskutiert. Dabei stehen insbesondere drei Aspekte im Fokus der Kritik: (1) deutsche Autofahrer sollen nicht weiter belastet werden, (2) die Maut muss europakonform sein, (3) sie muss sich lohnen. Eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Pkw-Maut könnte dabei besonders erreicht werden, wenn ausländische Pkw ebenfalls eine Maut bezahlen müssten. Solange jedoch keine klaren Aussagen über die erzielbaren Mauteinnahmen durch eine Maut für ausländische Pkw getroffen werden können, bleibt die Frage offen, ob die Maut sich lohnt.

Die bestehende Unsicherheit über die Höhe von „Mauteinnahmen durch ausländische Pkw“ (AME) verwundert zunächst, weil die Mauteinnahmen letztlich aus dem Produkt zwischen Anzahl der „nach Deutschland einreisenden ausländischen Pkw“ (APkw) und der „Mautgebühr“ (MG) resultieren müssen. Die Anzahl der einreisenden ausländischen Pkw, das Mengengerüst, ist jedoch unbekannt. Obwohl diese Variable grundsätzlich natürlich messbar ist, wird sie nicht direkt gemessen, da dies nur mit einem sehr hohen Zeit- und Kostenaufwand möglich ist, so dass zum jetzigen Zeitpunkt keine direkten Erhebungsergebnisse vorliegen. Damit bleibt nur noch die Möglichkeit, die Anzahl der einreisenden ausländischen Pkw indirekt zu ermitteln. Variablen, die dies ermöglichen sind:

- die Pkw-Fahrleistungen ausländischer Pkw auf deutschen Autobahnen und
- die Ein- und Durchfahrten (EuD) von ausländischen Pkw über deutsche Autobahnen.

Das BMVI leitet über eine hinreichend tiefe Differenzierung die Ein- und Durchfahrten her. Die Differenzierung erfolgt, indem für folgende Fahrtzwecke die Ein- und Durchfahrten ermittelt werden:

- Tagespendler,
- Wochenendpendler,
- Monatspendler,
- Geschäftsreisen mit Übernachtung,
- Urlaubsreisen mit Übernachtung,
- Besuche bei Verwandten und sonstige Übernachtungen,
- Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung,
- Privatfahrten ohne Übernachtung inklusive kleiner Grenzverkehr.

Im Folgenden wird die Rechenmethodik für die Ermittlung der Ein- und Durchfahrten eingehend analysiert.

Für das Preisgerüst wählt das BMVI eine vereinfachte Differenzierung in Jahresvignette, wobei hier die Mautsätze jeweils nach Pkw mit Dieselmotor sowie Pkw mit Ottomotor unterschieden werden, und 10-Tages-Vignette.

## **2 Analyse der Berechnungsergebnisse**

Bevor die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Mauteinnahmen durch ausländische Pkw näher untersucht wird, wird die Zusammensetzung der Mauteinnahmen analysiert. Dadurch wird erkennbar, welche Positionen die Mauthöhe in besonderem Maße beeinflussen. Insgesamt ergeben sich vor dem Abzug der Systemkosten jährliche Mauteinnahmen in Höhe von 696 Millionen Euro.<sup>1</sup> Die folgende Abbildung 1 zeigt, wie sich die jährlichen Mauteinnahmen auf den Vignettentyp aufteilen, und welcher Fahrtzweck dann jeweils dominierend ist.

<sup>1</sup> Da es zwischen den dargestellten Nutzergruppen zu Mehrfachzahlungen kommen kann, wurden die Einnahmen um 5% Sicherheitsabschlag bzw. Glättungsfaktor reduziert.

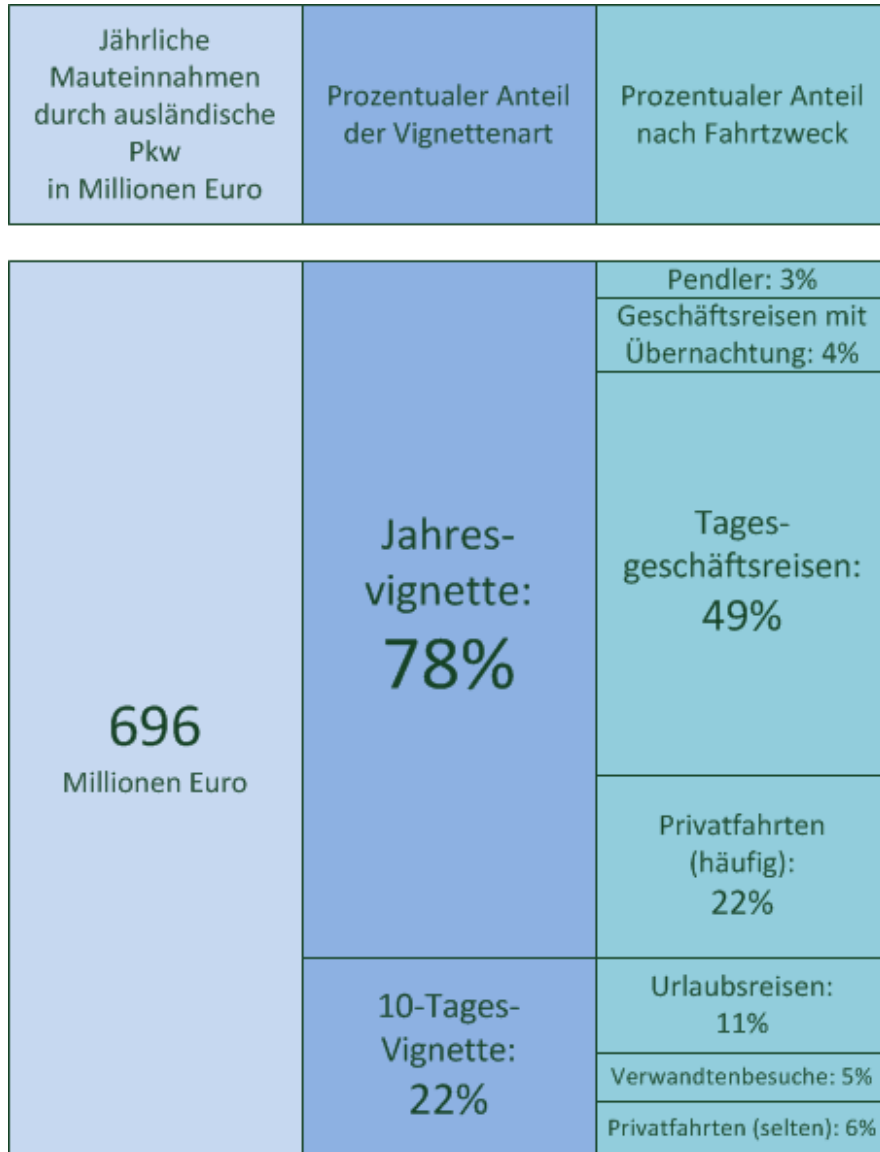


Abb. 1: Mauteinnahmen durch ausländische Pkw und ihre Verteilung nach Vignettentyp und Fahrtzweck für das Referenzjahr 2013 (Quelle: Berechnungen des BMVI, 2014; eigene Darstellung)

78% der Mauteinnahmen resultieren aus dem Verkauf der Jahresvignette. Hier dominieren die Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung mit einem Anteil in Höhe von 49% an den gesamten Mauteinnahmen. Der Verkauf der 10-Tages-Vignette hat einen Anteil von 22% an den gesamten Mauteinnahmen durch ausländische Pkw. Hier sind die Urlaubsreisen mit

einem Anteil von 11% an den gesamten Mauteinnahmen, die entscheidende Einnahmequelle.

## 2.1 Rechenmethodik Mengengerüst

Die folgende Übersicht (Abb. 2) stellt schematisch die Rechenmethodik des BMVI zur Ermittlung der Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw dar. Es wird ausgegangen von den Grenzübertritten nach einzelnen Fahrtzwecken, aus denen dann fahrtzweckspezifisch die Ein- und Durchfahrten hergeleitet werden.

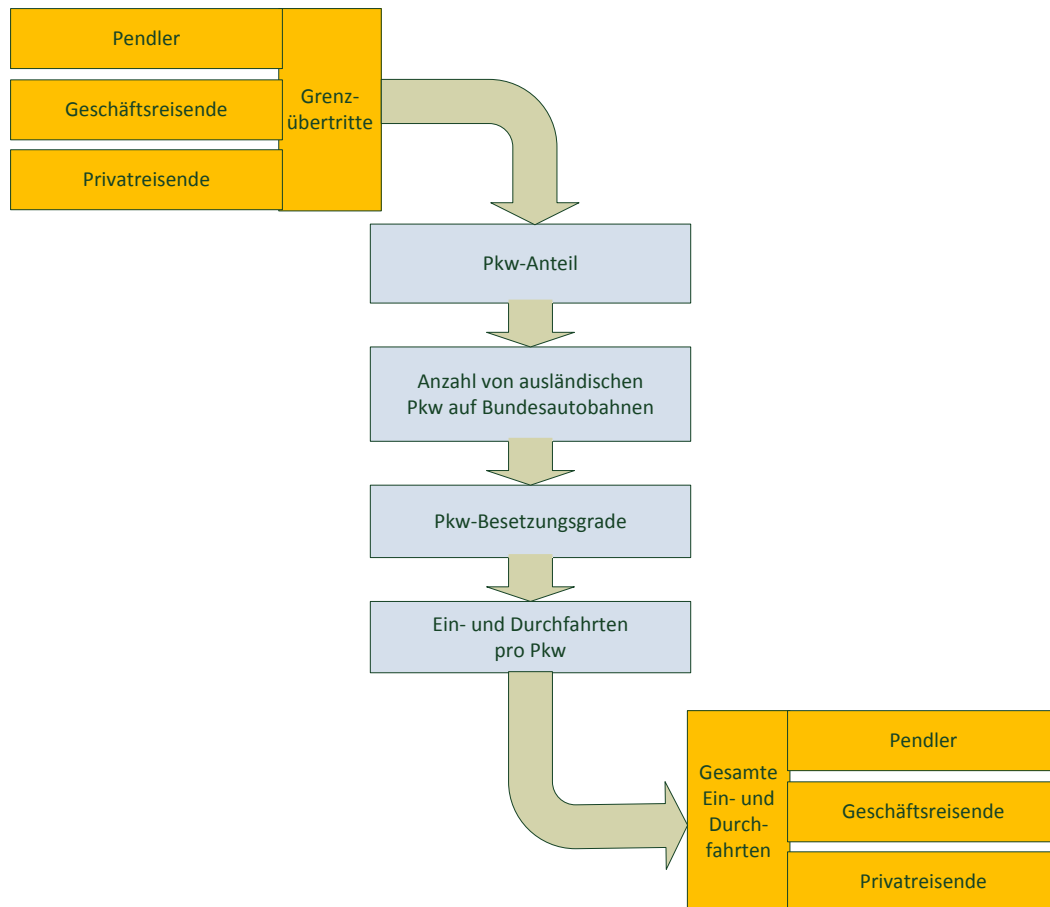


Abb. 2: Methodik des BMVI zur Ermittlung der Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw  
(Quelle: eigene Darstellung)

Die gesamten Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw lassen sich grundsätzlich auf zwei Arten bestimmen:

- Top-down beziehungsweise substraktiv: basierend auf einer Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST, 2005a+b),
- Bottom-up beziehungsweise additiv, d.h. auf der Basis von Mikrozahlen über Pendlerströme und Reiseaktivitäten von Ausländern nach Deutschland (Bundesagentur für Arbeit, 2014a, 2014b; DZT, 2014).

Das BMVI hat sich für den additiven Berechnungsansatz entschieden und kommt für das Referenzjahr 2013 auf insgesamt 128 Millionen Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw über Bundesautobahnen. Grenzübertritte erfolgen durch Pendler, Geschäfts- und Privatreisende. Die Zahlen liegen aus folgenden statistischen Quellen vor:

- Bundesagentur für Arbeit: Beschäftigungsstatistik,
- Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT).

Die Gruppe der Pendler kann dabei in Tages-, Wochenend- und Monatspendler unterschieden werden. Bei den Tagespendlern wird unterstellt, dass sie an 220 Arbeitstagen einpendeln. Wochenendpendler pendeln insgesamt 50 mal ein und Monatspendler an 12 Tagen. Die Pkw-Besetzungsgrade bei Pendlerverkehr liegen in der Regel bei 1.

Bei den Geschäftsreisen erfolgt eine Unterteilung in:

- Geschäftsreisen mit Übernachtung,
- Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung.

Die Privatreisen von Ausländern werden wie folgt unterteilt:

- Urlaubsreisen mit Übernachtung,
- Besuche bei Verwandten und sonstige Fahrten mit Übernachtung,
- Privatfahrten ohne Übernachtung inklusive kleiner Grenzverkehr.

Die Pkw-Nutzung der Ausländer bei Reisen mit Übernachtung (Geschäftsreisen mit Übernachtung, Urlaubsreisen mit Übernachtung, Besuche bei Verwandten und sonstige Übernachtungen) liegt bei 47%. Bei Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung ist der Anteil mit Pkw-Nutzung mit 60% deutlich höher. Der Pkw-Besetzungsgrad beträgt 1,35 Personen pro Pkw bei Geschäftsreisen (Geschäftsreisen mit Übernachtung, Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung). Bei Privatreisen ist der Besetzungsgrad mit 1,48 Personen pro Pkw etwas höher (DWIF, 2007; DZT, 2011).

Wenn nun die Güte der Schätzung der Ein- und Durchfahrten beurteilt werden soll, müssen zwei Perspektiven berücksichtigt werden:

- Gesamtgüte: Entscheidend ist für die Höhe der Mauteinnahmen zunächst, inwieweit die absolute Anzahl aller Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw auf Bundesautobahnen verlässlich ist.
- Signifikanz der einzelnen Merkmalsausprägungen: Hier ist die Frage zu stellen, ob die einzelnen Variablen – also die Ein- und Durchfahrten nach Fahrtzwecken – richtig ermittelt werden. Ungenauigkeiten bei diesen Variablen wirken sich eher auf die Aufteilung der Mauteinnahmen nach Jahresvignette oder 10-Tages-Vignette aus als auf die gesamte Höhe der Mauteinnahmen.

Um die Gesamtgüte der Schätzung beurteilen zu können, besteht hier die Möglichkeit, den bottom-up Ansatz (additiver Ansatz) mit den Berechnungsergebnissen eines top-down Ansatzes zu vergleichen. Im

Jahre 2002 wurde eine sehr groß angelegte Studie zur Fahrleistung in Deutschland durchgeführt, in der auch der grenzüberschreitende Verkehr von und nach Deutschland eingehend untersucht wurde (BAST, 2005a+b). Grundlage dieser Erhebung war eine umfangreiche Feldforschung, bei der Verkehrsteilnehmer aus dem In- und Ausland ausführlich zu ihrem Fahrverhalten in Bezug auf das Ausland befragt wurden. Die Bundesanstalt für Straßenwesen hatte die Federführung; als weitere Unternehmen/Organisationen waren außerdem das Kraftfahrtbundesamt (KBA), das Bundesamt für Güterverkehr (BAG), das Statistische Bundesamt, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das Ingenieurbüro für Verkehrstechnik (IVT) und das Ingenieurbüro für Verkehrswesen und Verkehrsentwicklung (IVV) daran beteiligt. Letzteres hat dabei die Zählungen von Fahrzeugen an den deutschen Grenzen vorgenommen, woraus die folgende wichtige Kenngröße hervorgegangen ist:

**Ergebnis:** Im Jahre 2002 gab es 284 Mio. Ein- und Durchfahrten von allen Kfz nach Deutschland. Dies wurde an den Grenzen zu den neun Nachbarländern Deutschlands (DK, NL, BE, LU, FR, CH, AT, CZ und PL) und in den Häfen ermittelt (BAST, 2005a, 2005b).

Diese Zahl ist die Ausgangsgröße für die weiteren Berechnungen. Sie ist weiter zu bereinigen, denn darin sind noch die Grenzübertritte von Deutschen aus dem Ausland, der gesamte Güterverkehr und die Gruppe Pkw+ sowie die Grenzübertritte an Übergängen von Bundesstraßen enthalten. In einem ersten Schritt wird berücksichtigt, dass der Pkw-Anteil bei diesen Grenzübertritten 86% beträgt und dass ausländische Fahrzeuge einen Anteil von 50% der Ein- und Durchfahrten ausmachen:



**Ergebnis:** Im Jahre 2002 gab es 122 Mio. Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw nach Deutschland.

In einem zweiten Schritt muss man beachten, dass diese Ein- und Durchfahrten (EuD) sich auf alle EuD nach Deutschland beziehen, unabhängig davon, welche Straßenart betrachtet wurde. Insofern gilt es nun, den Anteil der Autobahnen zu ermitteln. Hierbei wird auf die tatsächliche Fahrleistung von ausländischen Fahrzeugen auf Autobahnen Bezug genommen. Dieser Wert beträgt 74% (Schulz & Linnemann, 2013) im Rahmen des konservativen Wertansatzes wird mit 70% gearbeitet.

**Ergebnis:** Im Jahre 2002 gab es 86 Mio. Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw auf BAB (Bundesautobahnen) nach Deutschland.

Bisher beziehen sich die Angaben nur auf das Berichtsjahr der Studie 2002. Diese Werte müssen auf das Referenzjahr 2013 hochgerechnet werden. Von 2002 bis zum Referenzjahr 2010 ist der ausländische Pkw-Verkehr auf deutschen Autobahnen um 40% stark gestiegen (Schulz & Linnemann, 2013). Werden die EuD aus der BAST-Studie entsprechend der unterstellten jährlichen Wachstumsrate von durchschnittlich 5% pro Jahr fortgeschrieben, ergibt sich für das Jahr 2013 ein Wert in Höhe von 139 Millionen EuD pro Jahr. Das BMVI kommt über die Einzelaggregation von statistischen Daten aus verschiedenen Quellen für das Referenzjahr 2013 zu 128 Millionen EuD. Damit zeigt die komparative Analyse, dass für das Referenzjahr 2013 nach der gewählten Methodik des BMVI der Wert der EuD um 8,6% geringer ist als der Wert der EuD nach einer alternativen Ermittlungsmethode.

Neben der BAST-Studie kann zur Beurteilung der Gesamtgüte auch auf eine ADAC-Studie (Ratzenberger, 2010) zurückgegriffen werden. Danach

errechnen sich für das Jahr 2007 Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw auf Bundesautobahnen in Höhe von 118 Millionen EuD. Bei einer Extrapolation auf das Jahr 2013 würden demnach die Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw 158 Millionen EuD betragen. Gegenüber Ratzenberger unterschätzt das BMVI die EuD um 23%.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass hinsichtlich der Gesamtgüte der Wert in Höhe von 128 Millionen EuD plausibel ist.

Um die Güte der einzelnen Abschätzungen der EuD nach Fahrtzwecken beurteilen zu können, muss zunächst die Struktur näher untersucht werden. Die folgende Abbildung 3 zeigt die prozentualen Anteile der einzelnen Fahrtzwecke an den Ein- und Durchfahrten von ausländischen Pkw auf Bundesautobahnen für das Jahr 2013.

Die Ermittlung der EuD basiert im Wesentlichen auf statistischen Quellen:

- Die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit ist die Grundlage, um die EuD für die ausländischen Berufspendler zu ermitteln (Bundesagentur für Arbeit, 2014).
- Die statistischen Reihen der Deutschen Zentrale für Tourismus sind die statistische Quelle, um die EuD für die Geschäfts- und Privatreisen herzuleiten (DZT, 2014).

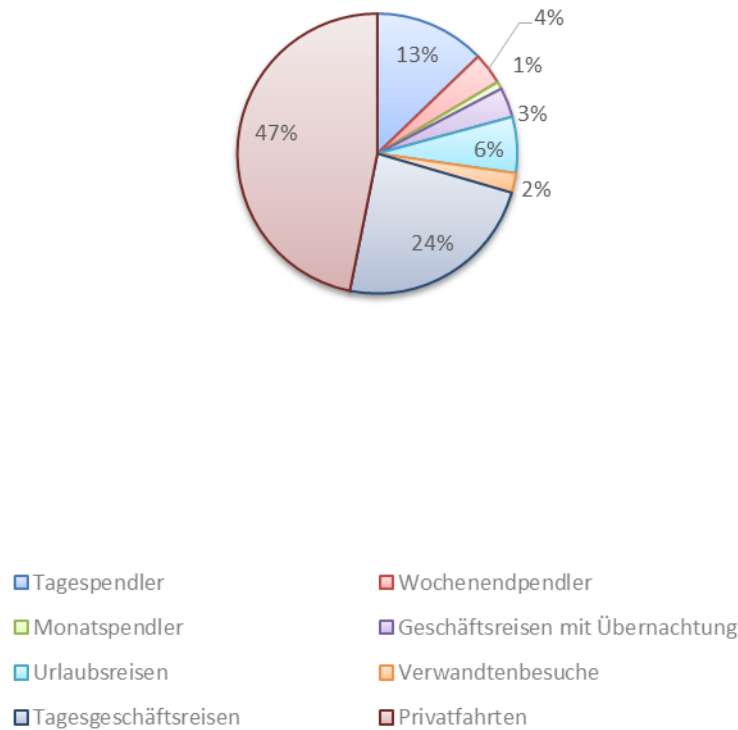


Abb. 3: Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw nach Fahrtzweck pro Jahr (prozentuale Anteile) (Quelle: Berechnungen BMVI, 2014; eigene Darstellung)

Die Privatfahrten ohne Übernachtung inklusive "kleiner Grenzverkehr" haben mit 47% den größten Anteil an den gesamten Ein- und Durchfahrten (siehe Abb. 3). Jedoch liegt ihr Anteil an den gesamten Mauteinnahmen nur bei insgesamt 28%. Die 28% setzen sich dabei zusammen aus 22% häufigen Privatfahrten und 6% seltenen Privatfahrten (siehe Abb. 1). Im Gegensatz zu allen anderen Fahrtzwecken liegen für die Privatfahrten ohne Übernachtung keine direkten Daten vor. Das BMVI schätzt, dass die gesamten EuD ausländischer Pkw bei 170 Millionen liegen. Davon können die gesicherten statistischen EuD der Pendler, der Geschäftsreisenden mit Übernachtung, der Urlaubsreisenden sowie der Tagesgeschäftreisenden abgezogen werden. Bei den 102 Millionen verbleibenden EuD wird davon ausgegangen, dass bei rund 60 Millionen dieser EuD die Bundesautobahnen benutzen werden. Innerhalb dieser Gruppe werden

sowohl Jahresvignetten als auch 10-Tages-Vignetten nachgefragt. Unter der Annahme rationalen Verhaltens orientieren die ausländischen Pkw-Fahrer ihre Entscheidung an der Häufigkeit des Grenzübertritts. Da keine empirischen Erkenntnisse vorliegen, ist es methodisch üblich, eine Gleichverteilung zu unterstellen, d.h. 50% der Privatfahrten werden maximal Kaufimpulse für zwei 10-Tages-Vignetten auslösen, die anderen 50% der Privatfahrten werden so häufig durchgeführt, dass der ökonomische Nutzen für die ausländischen Pkw-Fahrer so groß ist, dass sie bereit sind, eine Jahresvignette zu kaufen.

## **2.2 Rechenmethodik Einnahmen**

Die Einnahmen für die einzelnen Fahrtzwecke ergeben sich letztendlich aus der Multiplikation der fahrtzweckspezifischen Pkw-Anzahl mit den jeweiligen Vignettensätzen. Die Jahresvignette wird hinsichtlich ihrer Bepreisung differenziert nach Motorisierungsgrad der Pkw:

- Pkw mit Ottomotoren zahlen einen durchschnittlichen Mautsatz in Höhe von 58,88 Euro.
- Pkw mit Dieselmotoren müssen für die Jahresvignette durchschnittlich 108,37 Euro zahlen.
- Für die 10-Tages-Vignette erfolgt keine solche Differenzierung. Diese kostet 10 Euro.

Insgesamt errechnen sich dann jährliche Mauteinnahmen durch ausländische Pkw in Höhe von 733 Millionen Euro.

Wie bereits vorher herausgearbeitet, sind die Privatfahrten statistisch weniger gut abgesichert als die übrigen Fahrtzwecke. Das BMVI hat daher über alle Fahrtzwecke die Einnahmen um 5% geglättet, um beispielsweise auch den Effekt von Mehrfachzahlungen zu eliminieren. Nach Anwendung

des Glättungsfaktors über alle Fahrtzwecke ergeben sich dann Mauteinnahmen durch ausländische Pkw in Höhe von 696 Millionen Euro pro Jahr.

### **2.3 Deckungsbeitrag der Mauteinnahmen ausländischer Pkw**

Den Mauteinnahmen durch ausländische Pkw stehen auf der anderen Seite Systemkosten gegenüber. Die Systemkosten setzen sich zusammen aus den Erhebungskosten und den Kontrollkosten. Die gesamten Systemkosten (einschließlich der Kosten für die Beteiligung Privater) hat das BMVI gemeinsam mit dem Kraftfahrtbundesamt (KBA) und dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) ermittelt. Die gesamten jährlichen Systemkosten liegen danach bei rund 195 Millionen Euro. Vergleicht man diese Direkterhebung der Kosten mit den Erfahrungswerten der ASFINAG für die Durchführung der Gebührenerhebung beim Vignettensystem für Pkw (Beckers, Brenck, Hirschhausen & Klatt, 2006), die für die Erhebung der Maut bei ausländischen Pkw-Fahrern in der Summe einen achtprozentigen Anteil an den Mauteinnahmen ansetzen sowie einen geschätzten Anteil von fünf Prozent der Mauteinnahmen für inländische Pkw, würden sich Systemkosten in Höhe von 215 Millionen Euro ergeben. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die beim KBA und bei der BAG abgefragten gesamten jährlichen Systemkosten in Höhe von rund 195 Millionen Euro plausibel sind.

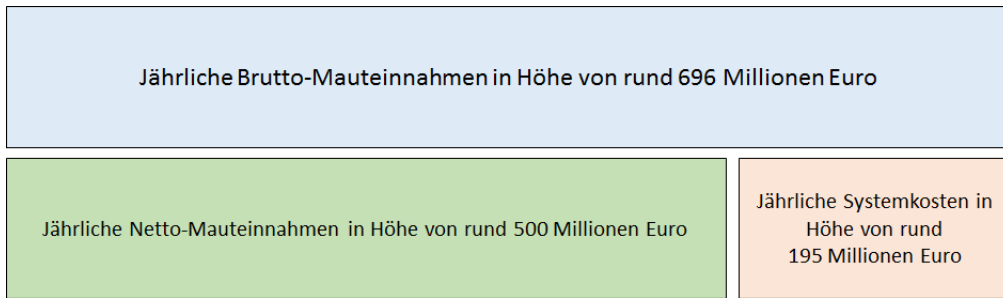


Abb. 4: Herleitung der Netto-Mauteinnahmen durch ausländische Pkw (Quelle: Berechnungen BMVI, 2014; eigene Darstellung)

### **3 Abschließende Beurteilung**

Die durchgeführten Berechnungen des BMVI sind statischer Natur und beziehen sich auf das Jahr 2013, das heißt, dass mögliche dynamische Effekte infolge einer neu eingeführten Bepreisung (z. B. struktureller Rückgang der Anzahl der einfahrenden ausländischen Pkw-Nutzer, Verlagerungseffekte von der Autobahn hin zu nachgeordneten Straßenkategorien) aufgrund des definierten Untersuchungsumfangs nicht berücksichtigt werden konnten. Die empirischen Erfahrungen mit Pkw-Vignettensystemen zeigen aber, dass die dynamischen Effekte (absoluter Rückgang der Fahrten und Ausweichen auf das nachgelagerte nicht-mautpflichtige Straßennetz) vernachlässigbar sind (Beckers et al., 2006).

Folgt man dem Gedanken, dass die Einführung einer Pkw-Maut als inkrementelle Erhöhung der Mobilitätskosten aufgefasst wird, dann kann man als Analogie die starken Anstiege des Mineralölpreises in den letzten Jahren betrachten. Hier war eine sehr unelastische Reaktion zu beobachten: Der durchschnittliche Preis für Superbenzin ist von 1998 bis 2011 von 0,812 €/l auf 155,4 €/l um 91% gestiegen (Statista, 2013), die durchschnittliche Fahrleistung pro Pkw ist aber in diesem Zeitraum von 13.200 km auf 14.200 km um 7,5% gestiegen (DIW, 2012). Alles in allem hat eine Verdoppelung des Spritpreises zu keinem Rückgang der Fahrleistung pro Pkw geführt. Da die Kosten einer Vignette pro km im Durchschnitt recht niedrig sind, ist mit einer nur sehr geringen Mengenreaktion auf eine Pkw-Maut zu rechnen.

In anderen vorliegenden Untersuchungen, die vom ADAC beauftragt wurden (Baum, Bühne, Dobberstein & Geißler, 2010; Ratzenberger 2010; Ratzenberger, 2014), werden deutlich niedrigere Mauteinnahmen durch ausländische Pkw ausgewiesen. Rechentechnische Ursache ist die Anzahl von 5,3 beziehungsweise 5,0 sowie 8,0 Millionen ausländischer Pkw-

Nutzer, die den anderen Untersuchungen zugrunde liegen. Demgegenüber werden beim BMVI 15,9 Millionen Fahrzeuge für das Referenzjahr 2013 ausgewiesen. Es stellt sich die Frage, wie diese unterschiedlichen Werte zustande kommen:

- Die 5,3 Millionen Fahrzeuge bei Baum werden weder hergeleitet noch über andere Quellenangaben abgesichert (Baum et al., 2010). Sie beruhen auf einer Annahme. Daher wird dieser Ansatz vom ADAC nicht weiterverfolgt.
- In den beiden Studien von Ratzenberger für den ADAC (Ratzenberger 2010, Ratzenberger 2014) wird jeweils eine „Abschätzung der Anzahl der betroffenen ausländischen Pkw“ nur über die Ein- und Durchfahrten von Pkw vorgenommen.
- In den Berechnungen des BMVI ergibt sich die Anzahl der betroffenen ausländischen Pkw aus offiziellen statistischen Reihen u. a. der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Zentrale für Tourismus, dem Deutschen Wirtschaftswissenschaftlichen Institut für Fremdenverker.

Im Folgenden werden daher die Vorgehensweisen des BMVI und von Ratzenberger für den ADAC gegenübergestellt.

Folgendes Vorgehen zur Schätzung der Mauteinnahmen wurde vom ADAC verfolgt:

Die Herleitung der Anzahl der Pkw erfolgt anhand folgender Formel:

$$Anz\_Pkw_{FZ} = \frac{EuD\_Gesamt_{FZ}}{ADAC\_EuD\_Pkw_{FZ}}$$

$$Gesamt\_Pkw = \sum_{FZ=1}^n Anz\_Pkw_{FZ}$$



Mit:

<i>Anz_Pkw:</i>	Anzahl der ausländischen Pkw nach Fahrtzweck (FZ).
<i>FZ:</i>	Index für den Fahrtzweck mit den Ausprägungen (Beruf, Ausbildung, Einkauf, Geschäft, Urlaub, Privat), also mit n=6.
<i>EuD_Gesamt:</i>	gesamte Ein- und Durchfahrten ausländischer Pkw.
<i>ADAC_EuD_Pkw:</i>	Ein- und Durchfahrten pro ausländischem Pkw, die über ad-hoc Annahmen hergeleitet werden.
<i>Gesamt_Pkw:</i>	gesamte Anzahl der ausländischen Pkw, die mautpflichtig sind.

Wie bereits dargelegt, ist die Variable *EuD\_Gesamt* empirisch bestimmbar, aber aufgrund der Methodik nicht eindeutig statistisch gesichert. Es kommt zu Abweichungen.

Die von Ratzenberger gewählte Variable der gesamten Ein- und Durchfahrten (*EuD\_Gesamt*) stammt aus dem Jahr 2002 und wird sowohl in der Studie von Ratzenberger für den ADAC aus dem Jahr 2010 als auch in der ADAC-Studie von Ratzenberger aus dem Jahr 2014 verwendet.

Die Anzahl der mautpflichtigen Pkw kann sich bei Ratzenberger derzeit nur ändern, wenn die Werte für die Ein- und Durchfahrten pro Pkw geändert werden. Aber hier gibt es wenig Spielraum, weil diese Werte teils determiniert sind, teils aufgrund habitueller Verhaltensweisen plausibel sind (ein Tagespendler aus dem Ausland mit Vollbeschäftigung in Deutschland wird in der Regel 220 Tage nach Deutschland einpendeln, gleiches gilt wohl für den Wochenendpendler als auch für den Monatspendler).

Die Berechnung des BMVI greift diesen Schwachpunkt in der Berechnung auf. Die Anzahl der ausländischen Pkw für Pendler wird wie folgt berechnet:

$$Anz\_Pkw_{FZB} = \frac{Pendler_{FZB} \times Pkw\_Ant_{FZB}}{BG_{FZB} \times BMVI\_EuD\_Pkw_{FZB}}$$

$$Gesamt\_Pkw = \sum_{FZB=1}^m Anz\_Pkw_{FZB}$$

Zusätzlich zu definieren sind:

<i>Pendler:</i>	Pendler beziehungsweise beschäftigte Ausländer in Deutschland.
<i>Pkw_Ant:</i>	Pkw-Anteil der berufstätigen Ausländer bei Einfahrten nach Deutschland.
<i>BMVI_EuD_Pkw:</i>	Ein- und Durchfahrten pro ausländischem Pkw, die teilweise determiniert und überwiegend plausibel sind.
<i>BG:</i>	Besetzungsgrad.
<i>FZB</i>	ist an dieser Stelle der Index für Fahrtzwecke und umfasst hier drei Merkmalsausprägungen (m=3) Tages-, Wochenend- und Monatspendler.

Die Berechnung für die übrigen Fahrtzwecke (Geschäftsreisen mit Übernachtung, Urlaubsreisen mit Übernachtung, Besuch bei Verwandten und sonstige Übernachtungen), Tagesgeschäftsreisen (ohne Übernachtung) und Privatfahrten (ohne Übernachtung) wird in ähnlicher Weise vorgenommen.

$$Anz\_Pkw_{FZB} = \frac{Reisen_{FZB} \times Pkw\_Ant_{FZB}}{BG_{FZB} \times EuD\_Pkw_{FZB}}$$

$$Gesamt\_Pkw = \sum_{FZB=1}^{m+5} Anz\_Pkw_{FZB}$$

Anstelle der Pendler- beziehungsweise Beschäftigtenzahlen werden die Reisen nach Fahrtzwecken eingesetzt.

Desweiteren ersetzt das BMVI die empirisch problematische Variable *EuD\_Gesamt* bei der ADAC-Berechnung durch vier exogene Variablen, die sich aus statistischen Erhebungen für das Jahr 2013 ergeben (Bundesagentur für Arbeit, 2014a+b; DZT, 2014).

Außerdem aktualisiert sich die Anzahl der mautpflichtigen Pkw beim BMVI, wenn neue jährliche Werte für die Variablen (Reisen, Pendler, *Pkw\_Ant*, BG) vorliegen, wodurch sich eine gewisse dynamische Anpassung des Modells ergibt.

Wird die Berechnung von Ratzenberger rein funktional betrachtet, wird erkennbar, dass ein Zirkelschluss vorliegt:

$$Anz\_Pkw = f(EuD\_Gesamt, ADAC\_EuD\_Pkw)$$

Und:

$$EuD\_Gesamt = f(Anz\_Pkw, ADAC\_EuD\_Pkw)$$

Wird die Rechnung des BMVI funktional betrachtet, gilt:

$$Anz\_Pkw = f(Reisen, Pendler, Pkw\_Ant, EuD\_Pkw, BG)$$

$$\begin{aligned} &EuDGesamt \\ &= f(f(AnzPkw(Reisen, Pendler, PkwAnt, EuDPkw, BG), EuDPkw) \end{aligned}$$

Die Ein- und Durchfahrten nach BMVI resultieren aus unabhängigen Variablen, deren statistische Basis in der Regel das Jahr 2013 ist. Die Höhe der additiv errechneten Ein- und Durchfahrten ist plausibel. Die Prüfung der Plausibilität wurde vorgenommen auf der Grundlage der letztmaligen Erhebung der Ein- und Durchfahrten aus dem Jahr 2002. Es wird also

deutlich, dass die neue Datengrundlage und abgeänderte Berechnung des BMVI zu reliablen Prognosen führen. Des Weiteren ermöglicht die enthaltene Zeitkomponente eine zeitreihenanalytische Fortschreibung der Mauteinnahmen. Nichtsdestotrotz unterliegt auch das Modell des BMVI, wie jedes Prognosemodell einer gewissen Unsicherheit. Insbesondere eine Veränderung der Inputvariablen kann zu einem veränderten Ergebnis führen.

## **4 Fazit**

Die vorliegende Berechnung der Mauteinnahmen durch ausländische Pkw berücksichtigt die verfügbaren statistischen Daten. Die zugrundeliegenden Annahmen werden stets konservativ gehalten, so dass die Mauteinnahmen eher unterschätzt werden. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich die vorliegenden Berechnungen auf die Basis von 2013 beziehen. Es wird jedoch für den weiteren Zeitverlauf ein Anstieg des Verkehrsaufkommens in den EU-28-Staaten prognostiziert. Gemäß der zugrundeliegenden Formel würde ein Anstieg des Verkehrsaufkommens auch zu einem Anstieg der Mauteinnahmen über den Zeitverlauf führen.

## V Literaturverzeichnis

- BAST (2005a). Fahrleistungserhebung 2002 – Inländerfahrleistung“, *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST)*, Verkehrstechnik, Heft V 120, Bergisch Gladbach 2005.
- BAST (2005b). Fahrleistungserhebung 2002 – Inlandsfahrleistung und Unfallrisiko, *Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST)*, Verkehrstechnik, Heft V 121, Bergisch Gladbach 2005.
- Baum, H.; Bühne, J.-A.; Dobberstein, J. & Geißler, T. (2010). Pkw-Maut in Deutschland? Eine verkehrs- und wirtschaftspolitische Bewertung, in: *Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (ADAC): ADAC-Studie zur Mobilität*. München 2010.
- Beckers, T.; Brenck, A. ; Hirschhausen, C. von & Klatt, J. P. (2006). *Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung*: na.
- Bundesagentur für Arbeit (2014a). *Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik*, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 2014.
- Bundesagentur für Arbeit (2014b). *Arbeitsmarkt in Zahlen - Beschäftigungsstatistik*, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Pendler nach Ländern, 2014.
- DIW (2012) DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: *Wochenbericht – 47/2012*, Berlin 2012.
- DWIF (2007) DWFI - Deutsches Wirtschaftswissenschaftliches Institut für Fremdenverkehr: *Tagesreisen der Deutschen Teil 3 – Jahr 2006*, München 2007.
- DZT (2011) Deutsche Zentrale für Tourismus: *Incoming Tourismus Deutschland – Zahlen, Daten, Fakten 2010 - Edition 2011*, Frankfurt 2011.
- DZT (2014) Deutsche Zentrale für Tourismus: *Incoming Tourismus Deutschland – Zahlen, Daten, Fakten 2013 - Edition 2014*, Frankfurt 2014.

- Ratzenberger, R. (2010). Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw, *Studie im Auftrag des ADAC e.V.*, München.
- Ratzenberger, R. (2014). Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für Pkw – Erweiterung um die 2014 vorgeschlagene Maut auf allen Straßen, *Studie im Auftrag des ADAC e.V.*
- Schulz, W.H. & Linnemann, L. (2013). *Einnahmen von ausländischen Pkw bei einer Pkw-Maut auf deutschen Autobahnen*, Köln 2013.
- Statista (2013): Durchschnittlicher Preis für Superbenzin in Deutschland in den Jahren 1972 bis 2014 (Cent pro Liter), <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/776/umfrage/durchschnittspreis-fuer-superbenzin-seit-dem-jahr-1972/>, Zugriff am: 19.10.2014.

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
**Ausschussdrucksache**  
**18(15)193-E**  
Stellungnahme zur ÖA am 18.03.2015

Rechtsanwälte Schwemer, Titz & Tötter  
Gertrudenstr. 3 · 20095 Hamburg

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Rechtsanwalt: Prof. Dr. Schwemer  
Sekretariat: Anika Zupic  
Tel.: 30 30 1-234  
Fax: 30 30 1-111  
anika.zupic@stt-hh.de

Az.: 04327015-az  
Hamburg, 16.03.2015

#### **Sitzung des Verkehrsausschusses am 18.03.2015**

Sehr geehrte Frau Hanke-Giesers,  
sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Infrastrukturabgabegesetzes. Für weitere Fragen stehe ich bei der Anhörung zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß



(Prof. Dr. Schwemer)

Schwemer Titz & Tötter

Rechtsanwälte  
Wirtschaftsprüfer  
Steuerberater

RECHTSANWÄLTE  
**PROF. DR. H. SCHWEMER**  
FA Verwaltungsrecht  
**REINHARD TITZ**  
**RONALD TITZ**  
FA Steuerrecht  
**KARSTEN TÖTTER**  
FA Arbeitsrecht  
FA Insolvenzrecht  
**MICHAEL W. KULEISA**  
**SANDRA BERNERT**  
**DR. GERT FREYDAG**  
FA Insolvenzrecht  
**THORSTEN APPEL**  
**JÜRGEN ZENK**  
**MONIKA SEKARA**  
FA in IT-Recht  
**AXEL KARKOWSKI**  
**FRANE ZIVKOVIC**  
**CLAUDIA MENZEL**  
**DR. WOLFRAM KONERTZ**  
**JULIANE TÖTTER**

Gertrudenstraße 3  
20095 Hamburg  
Tel. (040) 30 30 10  
Fax (040) 30 30 11 11  
Gerichtsfach 533

Eisenacher Straße 2  
10777 Berlin  
Tel. (030) 5 16 51 06 0  
Fax (030) 5 16 51 06 26

WIRTSCHAFTSPRÜFER  
**REINHARD SCHACHT**  
Steuerberater  
Michaelisstraße 22  
20459 Hamburg

[www.stt-hh.de](http://www.stt-hh.de)  
[mail@stt-hh.de](mailto:mail@stt-hh.de)

Partnerschaftsgesellschaft  
PR AG Hamburg Nr. 539



## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (BTDrucks. 18/3990 vom 11.02.2015)**

Prof. Dr. Holger Schwemer, Rechtsanwalt, Fachanwalt VerwaltungsR

### **Vorbemerkung:**

Meine Stellungnahme befasst sich mit drei Themenkreisen: mit der möglichen (Un-)Vereinbarkeit des Gesetzgebungsvorhabens mit dem Recht der Europäischen Union; Verstoß gegen die „Wesentlichkeitsrechtsprechung“ wegen mangelnder inhaltlicher Schärfe der Verordnungsermächtigungen und der Einbindung Privater in den Gesetzesvollzug sowie mögliche Grundrechtswidrigkeiten wegen unverhältnismäßiger Eingriffe, insbes. in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

In den jeweiligen Abschnitten finden sich zudem Hinweise auf etwaige Folgewirkungen möglicher Rechtswidrigkeiten sowie auf etwaige Heilungsmöglichkeiten, die durch Nachbesserung erreicht werden können.

### **I. (Un-) Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV?**

Das Unionsrecht enthält eine Reihe von besonderen Diskriminierungsverboten. Sie scheiden als Prüfungsmaßstab aus. Die Einführung der Abgabe ist für die Bürger anderer Mitgliedsstaaten der Europäischen Union am allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV zu messen.

Das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV soll sicherstellen, dass Unionsbürger und Inländer gleichbehandelt werden. Verboten sind eine offene und eine versteckte Diskriminierung. Letzteres ist der Fall, wenn die Ungleichbehandlung „verschleiert“ wird, wenn sie „indirekt“ wirkt oder nur „mittelbare“ Auswirkungen hat. Allerdings führt eine Ungleichbehandlung in der Regel nicht zu einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV, wenn sie durch objektive Gründe gerechtfertigt ist.

Es muss sich dabei um sachliche Gründe handeln, es darf nicht um Gesichtspunkte gehen, die etwa auf die Staatsangehörigkeit der benachteiligten Personengruppe abstellen.

Eine unmittelbare Diskriminierung liegt nicht vor. Fraglich ist allein, ob eine mittelbare Ungleichbehandlung gegeben ist, die vom Gesetzgeber nicht offen gelegt worden ist.

Mit dem „Verschleierungsverbot“ will das Unionsrecht Ungleichbehandlungen verhindern, die verdeckt erfolgen oder – anders ausgedrückt – bei denen der nationale Gesetzgeber seine wahren Absichten nicht deutlich macht. Eine derartige Diskriminierung ist nicht zu rechtfertigen, weil sie zugleich mit dem rechtsstaatlichen Transparenzgebot (Art. 2 EUV) unvereinbar ist.

### 1. Kopplung der Gesetzesvorhaben

Für die Beurteilung dieser Frage sind die Besonderheiten der Kopplung zwischen Steuerermäßigung und Einführung einer Infrastrukturabgabe von Bedeutung:

- Die **differenzierte** Steuerentlastung durch Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Art. 1 Nr. 7b – § 9 Abs. 6-8) und die in vergleichbarer Weise differenzierte Einführung der Infrastrukturabgabe (§§ 1, 2, 7 InfrAG iVm Anlage zu § 7) legen die Annahme nahe, dass trotz der Trennung der beiden Gesetzesvorhaben allein das Ziel verfolgt wird, eine Benutzungsgebühr nur für Ausländer einzuführen, zumal die Gesetzesvorhaben **zeitgleich** erfolgen.

Demgegenüber ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber – trotz der zeitlichen Nähe – sich unterschiedlicher Instrumentarien bedient: Die Regelung der Steuerermäßigung ist dem Finanzverfassungsrecht zuzurechnen und damit der Gesetzgebung und Verwaltung nach Art. 104a ff GG, die Infrastrukturabgabe hingegen den allgemeinen Kompetenztiteln, hier der Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 83 ff GG.

- Die **Art der Abgabenerhebung** bei Bundesbürgern ist hinsichtlich der Kraftfahrzeugsteuer und der Infrastrukturabgabe im Prinzip so ähnlich, dass der *Eindruck* entstehen muss, mit der Infrastrukturabgabe werde bei Bundesbürgern lediglich ein anderes Verrechnungsmodell, der Sache nach aber weiterhin eine steuerähnliche Abgabe erhoben. Die Infrastrukturabgabe ist bei Bundesbürgern nicht – wie dies für eine Gebühr typisch wäre – an den **Umfang der Straßenbenutzung** geknüpft (§ 6 Abs. 1 InfrAG). Sie wird, vergleichbar der Kraftfahrzeugsteuer, an die Zulassung eines Fahrzeugs gekoppelt und **im Grundsatz als Abgabe für ein Jahr** berechnet. Die **Lenkungswirkung** zu Gunsten umweltfreundlicher Antriebsarten bei Kraftfahrzeugen ist typisch für steuerähnliche Abgaben, sie widerspricht zumindest im Grundsatz den gegenleistungsbezogenen Anforderungen des Gebührenrechts.

Demgegenüber ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer und der Infrastrukturabgabe unterschiedlichen Behörden zugewiesen ist. Der Abgabenertrag wird unterschiedlich verwendet. Es kommt hinzu, dass bei Beiträgen und Gebühren die Praktikabilität der

Abgabenerhebung eine Ausgestaltung der Abgabenerhebung notwendig machen kann, die für den Abgabenschuldner „steuerähnlich“ erscheint.

- Das (künftige) **Nebeneinander von Steuer- und Infrastrukturabgabenerhebung** ist gleichfalls nicht geeignet, den Eindruck einer verdeckten Ungleichbehandlung auszuräumen. Auf der anderen Seite ist in Rechnung zu stellen, dass der Gesetzgeber mit der jetzigen Regelung der Infrastrukturabgabe einen 1. Schritt unternimmt, um sich langfristig von der steuerbezogenen Finanzierung des Straßenbaus zu lösen. Es liegt auf der Hand, dass dieser Prozess nur schrittweise erfolgen kann.

## 2. Zuordnung der Abgabe

Aus den vorstehend entwickelten Abgabenmerkmalen folgt zugleich, dass die Infrastrukturabgabe sowohl **Gebühr als auch Beitrag** sein könnte. Fahrzeughalter aus der Bundesrepublik werden wie *Beitragsschuldner* erfasst: Ihre Abgabenschuld besteht unabhängig vom Umfang der Inanspruchnahme des Fernstraßennetzes, die Zahlungsverpflichtung entsteht, sobald ein Fahrzeug für den Halter zugelassen wird. Für Ausländer ist die Maut deutlicher als *Gebühr* ausgestaltet. Gebührenpflichtig ist der Gemeingebrauch an Autobahnen (§ 1 Abs. 2 InfrAG), die Höhe der Gebühr ist vom zeitlichen Umfang der Inanspruchnahme abhängig (§ 6 Abs. 2 InfrAG).

Eine unzulässige Differenzierung könnte somit darin liegen, dass Deutsche und ausländische Benutzer von Fernstraßen unterschiedlichen Abgabesystemen unterworfen werden. Andererseits hat sich der Gesetzgeber in der Zuordnung der Infrastrukturabgabe nicht festgelegt. Er hat sich vielmehr allein aus Gründen der bei Gebühren und Beiträgen zulässigen Vereinfachung und Praktikabilität zur unterschiedlichen Erhebungstatbeständen gegenüber Deutschen und Ausländern entschieden.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Beteiligung von Ausländern aus anderen Mitgliedsstaaten der EU zwar auf den 1. Blick den Eindruck einer Diskriminierung erzeugen kann, aber tatsächlich keine Diskriminierung ist.

Dem möglichen Eindruck, dass der Gesetzgeber seine wahren Absichten nicht transparent gemacht hat, kann er entgegenzutreten, indem er die Gesetzesvorhaben Steuersenkung und Infrastrukturabgabe zeitlich entkoppelt. Zu empfehlen ist weiter, dass die Umstellung des Abgabensystems von der Kraftfahrzeugsteuer zur Gebühr bzw zum Beitrag auch tatsächlich weiterbetrieben wird und dadurch dem Eindruck entgegengewirkt werden kann, dass es sich nicht um eine bloße Umverteilung zulasten von Ausländern bei der Benutzung von Straßen handelt.

- Seite 5 -

Dass die Umstellungsphase als solche europarechtlich kritisch gesehen wird, liegt auf der Hand und beinhaltet damit ein Risiko, das der Gesetzgeber in Kauf nehmen muss.

## II. Inhaltliche Konkretisierungen

Dem Gesetzgeber wird empfohlen, punktuell einige gesetzlich umschriebenen Tatbestandsmerkmale zu konkretisieren. Dies ist nicht nur Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, sondern auch der Wesentlichkeitstheorie (Art. 20 Abs. 2 und Abs. 3 GG) geschuldet.

Die „Wesentlichkeitsrechtsprechung“ des BVerfG ergänzt die Ableitung und die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt. Wann etwa die Verwaltung für ihr Handeln einer Ermächtigungsgrundlage in Form eines Parlamentsgesetzes bedarf, erschließt sich nicht nur aus speziellen Vorgaben der Verfassung (z. B. Art. 80 Abs. 1 GG für Rechtsverordnungen, aber auch die Schrankensystematik der Grundrechte), sondern auch aus der Wesentlichkeitsrechtsprechung. Ihr lassen sich zugleich Aussagen darüber entnehmen, welche Regelungsdichte die danach erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen für Verwaltungshandlungen aufweisen müssen.

Die Wesentlichkeitsrechtsprechung leitet sich aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip und damit aus Art. 20 Abs. 2 und 20 Abs. 3 GG ab. Danach sind wesentliche Entscheidungen dem Parlament vorbehalten und durch Gesetz zu regeln. Die wesentlichen Fragen (insbes. die Voraussetzungen und Befugnisbegrenzungen für die Verwaltung) müssen vom Gesetzgeber selbst vorgegeben werden. Je wesentlicher etwas ist, umso höher sind die Anforderungen an die Regelungsdichte im Gesetz.

### 1. Verordnungsermächtigungen

a) Nach § 4 Abs. 4 Satz 1 InfrAG sollen Ausländer bei der Erhebung der Infrastrukturabgabe mitwirken und die dafür maßgeblichen Tatsachen ordnungsgemäß angeben. **§ 4 Abs. 4 Satz 2 InfrAG** ermächtigt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, „durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Einzelheiten zur Mitwirkung bei der Erhebung der Infrastrukturabgabe nach Satz 1 zu regeln.“

Diese Vorschrift bedarf einer näheren Konkretisierung, um Zweifeln über ihre Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG entgegenzutreten. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Verordnungsermächtigung müssen im Gesetz vorherbestimmt sein.

In welchem Umfang Ausländer bei der Erhebung der Infrastrukturabgabe mitwirken müssen, ist nicht in § 4 Abs. 4 Satz 2 InfrAG geregelt.

- Seite 6 -

Der Gesetzgeber sollte auch nicht davon ausgehen, dass sich diese Mitwirkungspflichten aus dem übrigen Kontext des Gesetzes ohne weiteres ableiten. Um dem Risiko einer Beanstandung entgegenzutreten, ist es angebracht, den Tatbestand der gesetzlichen Vorschrift zu konkretisieren.

**b)** Nicht anders ist die verfassungsrechtliche Beurteilung bei **§ 8 Abs. 2 InfrAG** vorzunehmen. Nach § 8 Abs. 1 InfrAG hat der Abgabenschuldner die ordnungsgemäße Entrichtung der Infrastrukturabgabe beim Kraffahrtbundesamt nachzuweisen. Nach § 8 Abs. 2 wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates „Einzelheiten über das Verfahren beim Kraffahrtbundesamt zum Nachweis der Entrichtung der Infrastrukturabgabe zu regeln.“ Auch dies ist eine zu konturenlose Ermächtigung: Mit welchen Befugnissen, in welchem Umfang und aus welchem Anlass der Nachweis verlangt werden kann, mit welchen Mitteln der Nachweis durchgesetzt werden kann – all dies erschließt sich nicht aus der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Für den Juristen erschließt sich zwar vielfach dies alles aus dem Sachzusammenhang, in dem die Regelung im Gesetz steht. Es ist aber abzusehen, dass die Infrastrukturabgabe nach ihrer Einführung zu Kontroversen führen wird – ein Hinweis und Anlass für den Gesetzgeber, etwaigen Schwächen durch tatbestandliche Verdichtung der Vorschriften entgegenzutreten.

**c)** Durch **§ 9 Abs. 5 InfrAG** wird das Bundesministerium schließlich auch ermächtigt, durch Rechtsverordnung „das Verfahren der Erstattung der Infrastrukturabgabe beim Kraffahrtbundesamt oder einem Betreiber, den Nachweis des Vorliegens der Erstattungsvoraussetzungen und die Höhe der Erstattungsgebühr zu regeln.“ Die Erstattung der Infrastrukturabgabe ist in § 9 Abs. 1-4 InfrAG geregelt. Insoweit erschließt sich ein Teil der Verordnungsermächtigung aus diesen Bestimmungen.

§ 9 Abs. 5 InfrAG könnte jedoch – zusätzlich – die Befugnisse des Bundesministeriums auf diese Vorgaben begrenzen, um der Vorschrift weitere Konturen zu vermitteln.

## **2. Einschaltung Privater**

**a)** Die Einschaltung Privater erfolgt in dem Gesetz teilweise im Wege der **Beleihung**. Den Privaten wird Hoheitsgewalt übertragen, damit sie in Handlungsformen des öffentlichen Rechts gegenüber den Abgabeschuldnern tätig werden können.

- Seite 7 -

Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung von Hoheitsgewalt als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes übertragen. Aus dieser Regelvorgabe im GG folgt, dass das Grundgesetz Ausnahmen und damit die Übertragung von Hoheitsgewalt auf Private zulässt.

Die Beleihung stellt aber auch aus einem anderen Grunde eine Ausnahmeerscheinung dar: Das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG fordert, dass die Ausübung von Hoheitsgewalt der sachlichen und der personellen Legitimation bedarf. Der Gesetzesvorbehalt dient der sachlichen Legitimation und stellt sicher, dass die wesentlichen Entscheidungen auf das Parlament rückführbar sind. Personelle Legitimation bedeutet, dass nur derjenige Hoheitsgewalt ausüben darf, auf dessen Person das Parlament über die Bundesregierung Einfluss hat. Das BVerfG kombiniert die beiden Grundsätze und fordert ein angemessenes Legitimationsniveau: Je geringer etwa die sachliche Legitimation ist, umso höher sind die Anforderungen an die personelle Legitimation – und umgekehrt.

Letzteres ist bedeutsam für die Beleihung. Der Beliehene entzieht sich der Legitimationskette in personeller Hinsicht. Deshalb muss die Beleihung eine strikte Ausnahme bleiben, sie ist rechtfertigungsbedürftig und muss in Inhalt und Ausmaß hinreichend genau umschrieben sein.

Über die Beleihung privater Dritter, die zur Erhebung der Infrastrukturabgabe bei Ausländern befugt sind, bestimmt **§ 4 Abs. 5 InfrAG** lediglich, dass die Beleihung vom Kraftfahrtbundesamt im Bundesanzeiger bekanntzugeben ist. Die Voraussetzungen der Beleihung, insbes. die Anforderungen an die Person des Beliehenen, die Dauer der Beleihung, Aufsichtsrechte gegenüber dem Beliehenen sowie die inhaltliche Kontrolle des Verwaltungshandelns des Beliehenen sind nicht geregelt worden.

**b)** Ebenso sind die Vorschriften über die Einschaltung **Privater ohne Beleihung** zu knapp ausgefallen. Wenn **§ 4 Abs. 6 InfrAG** bestimmt, dass sich das Kraftfahrtbundesamt anstelle einer Beleihung eines privaten Dritten bedienen darf, dann bedarf es der Abgrenzung zur Beleihung. Die Regelung ist zumindest problematisch.

Das betrifft auch die Regelung in **§ 10 Abs. 1 Satz 2 InfrAG**. Ob dem Dritten zur Ausübung der dem Bundesamt für Güterverkehr zugedachten Aufgaben Hoheitsgewalt übertragen wird, ob er als verlängerter Arm der Verwaltung oder als privatrechtlicher Erfüllungsgehilfe tätig werden soll, erschließt sich aus dem Gesetz nicht. Das Gesetz versieht den privaten Dritten in **§ 10 Abs. 1 Satz 4** sowie in Abs. 2 mit hoheitlichen Aufgaben, ohne in diesem Zusammenhang ausdrücklich eine Ermächtigung durch Beleihung zu erwähnen.

Der Gesetzgeber kann den möglichen Vorwürfen mangelnder Regelungsdichte in den genannten Vorschriften entgegentreten, indem er Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigungen stärker konkretisiert und zugleich die Einschaltung Privater nach Voraussetzungen, Umfang und Kontrolle im Wesentlichen selbst regelt.

### III. Verhältnismäßigkeit/Abgabengerechtigkeit

Die Gebührenerhebung beinhaltet einen Eingriff in das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG). Die Datenerhebung und die Datenverarbeitung, zu der das Gesetz die Verwaltung, aber auch den privaten Dritten ermächtigt, schränkt die informationelle Selbstbestimmung ein, die durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistet ist.

Eine Beschränkung dieser Grundrechtspositionen auf gesetzlicher Grundlage wie der des InfrAG ist zulässig, wenn die gesetzlichen Bestimmungen verhältnismäßig sind.

#### 1. Gebührengerechtigkeit

Die Infrastrukturabgabe ist nach § 1 Abs. 1 InfrAG Entgelt für die Benutzung der Bundesfernstraßen.

a) Als „**Gebühr**“ wäre sie verhältnismäßig, wenn sie gegenleistungsabhängig ist und in ihrer Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Darüber hinaus sollen Gebühren in den Grenzen der Praktikabilität sowie unter Beachtung des Gleichheitssatzes so gestaffelt sein, dass letztlich eine in etwa angemessene Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung erbracht wird. Bei ausländischen Benutzern der Autobahnen trägt das Gesetz diesen Anforderungen Rechnung, indem die Abgabe nach dem Umfang der Inanspruchnahme differenziert.

b) Gegenüber Bundesbürgern entspricht die Ausgestaltung der Abgabe mehr einem **Beitrag**. Die Bemessung ist nicht vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme des Gemeingebrauchs abhängig. Vielmehr wird die Inanspruchnahme des Fernstraßennetzes aus Praktikabilitätsgründen als Jahresnutzung fingiert, sofern nicht glaubhaft gemacht wird, dass Bundesstraßen (auch Ortsdurchfahrten sind damit gemeint) *überhaupt nicht* genutzt worden sind (Krankheit, Auslandsaufenthalt oder Ähnliches).

Allerdings sieht das Gesetz eine nach Tagen genaue Abrechnung für den Fall vor, dass ein Fahrzeug im Verlauf des Abgabensjahres erworben oder vorzeitig veräußert wird (§ 6 InfrAG). Der Gesetzgeber hat damit eine Ausgestaltung gewählt, die typisch für einen *Beitrag* ist, aber untypisch für eine *Gebühr*.

- Seite 9 -

Für die Beurteilung der Abgabengerechtigkeit ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass der Gesetzgeber das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit weitgehend dadurch verlassen kann, dass er praktikable Regelungen schaffen muss, um eine gleichmäßige Belastung sicherzustellen.

## **2. Datenverarbeitung**

Der zeitliche Umfang der Datenspeicherung sowie die Erforderlichkeit der Datenübermittlung zwischen den verschiedenen an der Verwaltung der Infrastrukturabgabe beteiligten Behörden und privaten Stellen erschließt sich aus dem gesetzlichen Anliegen nicht. Aus der Sicht des Bürgers muss der Eindruck entstehen, dass es zu einem umfangreichen Datenaustausch zwischen dem Kraftfahrtbundesamt, dem Bundesamt für Güterkraftverkehr und den Straßenverkehrsbehörden kommt. Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung sind eng zu fassen und tatbestandlich deutlich zu konturieren.

Es spricht einiges dafür, dass die Fristen für die Datenspeicherung noch einer Verkürzung zugänglich sind. Die Übermittlung der Daten an andere Behörden sollte tatbestandlich näher umrissen sein. Zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung ist auch der (bloßen) Befürchtung der Bürger vor einer zu weit gehenden Offenlegung seiner Daten durch die datenverarbeitenden Stellen Rechnung zu tragen.



(Prof. Dr. Schwemer)



**Deutscher Bundestag**Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur**Ausschussdrucksache****18(15)193-F**Stellungnahme zur ÖA am  
18.03.2015**Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)**

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Europarechtliche Aspekte einer „PKW-Maut“ (Infrastrukturabgabe)**

Stellungnahme  
für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag,  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur,  
Mittwoch, 18. März 2015

- I. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) entsprechend den vorgelegten Gesetzesentwürfen ist **europarechtswidrig**. Sie verstößt gegen Buchstabe und Geist des Unionsrechts.
- II. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe für Inländer und Ausländer bei **gleichzeitiger** Entlastung der Inländer ist eine europarechtlich **verbotene (mittelbare) Diskriminierung**. Selbst wenn man argumentiert, dass keine mittelbare Diskriminierung vorliegt, so ist die Regelung dennoch europarechtswidrig, da sie **gegen die Beschränkungsverbote der Grundfreiheiten verstößt**. Ferner verstößt die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) gegen **Art. 92 AEUV** und gegen das **Gebot der Unionstreue**.
- III. Die Einführung einer Infrastrukturabgabe für alle bei gleichzeitiger Entlastung der Inländer wäre eine **qualifizierte Verletzung von Unionsrecht**. Neben Strafzahlungen in einem Vertragsverletzungsverfahren drohen daher **Schadensersatzansprüche** durch die betroffenen Unionsbürger (**Rückzahlung**, ggf. weitere Schäden).
- IV. Die Festlegungen zur kurzzeitigen Benutzung begegnen zusätzlichen Bedenken im Hinblick auf ihre **Verhältnismäßigkeit**: die Kurzzeitnutzung darf nicht überproportional teurer sein als die Jahresnutzung, weil sonst eine **verdeckte Diskriminierung** von EU-Ausländern besteht.
- V. Wegen des Verfassungsprinzips der Europafreundlichkeit des Grundgesetzes umfasst die Bindung des Bundestages an die verfassungsmäßige Ordnung nach Art. 20 Abs. 3 GG auch das Unionsrecht. Damit ist **europarechtswidrige Gesetzgebung zugleich grundgesetzwidrige Gesetzgebung**. Auch der **Bundespräsident** hat dies jedenfalls bei evidenter Europarechtswidrigkeit bei seiner Prüfung von Gesetzesbeschlüssen zu berücksichtigen.
- VI. Für die europarechtlich abschließende Klärung könnte der **EuGH** sowohl im Wege eines **Vertragsverletzungsverfahrens** (durch die **Kommission** oder einen **anderen Mitgliedstaat**) befasst werden als auch durch eine **Vorlage jedes deutschen Gerichts**, vor dem Regelungen der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) durch Betroffene angegriffen würden.
- VII. Die **Verknüpfung** von Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) für alle und entsprechender Entlastung der Inländer ist ausweislich des Koalitionsvertrages politisch gewollt. Das Vorhaben lässt sich in dieser Kopplung ohne Verletzung des Europarechts **nicht umsetzen**.

## Allgemeines

Ausweislich des **Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD** vom 14. Dezember 2013 soll zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur ein angemessener **Beitrag der Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW** erhoben werden, unter zwei Voraussetzungen: es soll erstens **kein Fahrzeughalter in Deutschland stärker belastet werden als heute**. Zweitens: „die Ausgestaltung wird **EU-rechtskonform** erfolgen.“

Dieser politischen Vorgabe einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“), die erstens bei ihrer Einführung Inländer nicht belasten soll und zweitens zugleich europarechtskonform sein muss dient das vorliegende Gesetzesvorhaben. Der „Entwurf eines Gesetzes zur **Einführung einer Infrastrukturabgabe** für die Benutzung von Bundesfernstraßen“ (BT-Drs. 18/3990) und der „Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“ – **Absenkung der KFZ-Steuer** (BT-Drs. 18/3991) sind dabei als einheitliches Gesetzgebungsvorhaben zusammen zu würdigen.

Das Vorhaben ist **nicht EU-rechtskonform**. Es ist **nicht möglich, gleichzeitig** die Ziele **Nichtzusätzlichbelastung der Inländer und Europarechtskonformität zu erreichen**.

Die politischen **Handlungsoptionen** bei Festhalten an einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) sind demnach im Wesentlichen folgende:

- Verabschiedung der vorgelegten Regelung unter Inkaufnahme der Europarechtswidrigkeit, absehbare Aufhebung der Gebührenpflicht für EU-Ausländer durch den EuGH in 2 bis 3 Jahren und mögliche Schadensersatzklagen (Rückforderung) der mit der rechtswidrigen Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) Belasteten (**Verstoß gegen geltendes Recht**)  
oder
- Verabschiedung der vorgelegten Regelung ohne gleichzeitige Entlastung der Inländer über die KFZ-Steuer (**Belastung der Inländer**)  
oder
- Einführung der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Verschiebung einer KFZ-Steuerreform auf einen späteren Zeitpunkt (**politische und rechtliche Entkopplung von Infrastrukturabgabe und KFZ-Steuerhöhe**)

## Europarechtliche Einzelfragen

### *Verstoß gegen Diskriminierungsverbote*

1. **Leitidee** des Europarechts und **Grundpfeiler des Binnenmarktrechts** ist das **Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit** bzw. - im Bereich der Warenverkehrsfreiheit - aufgrund der Herkunft einer Ware.

Im Binnenmarkt dient dies der Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle. Dahinter steht im Kern eine Friedensidee: die **übersteigerten Nationalismen** der Vergangenheit sollen durch das Diskriminierungsverbot verhindert und eine

protektionistisch-egoistische Abwehrhaltung unmöglich werden.

Es geht dabei **nicht um eine Kompetenzverlagerung**, vielmehr ist eine Gesetzgebung oder anderweitige Regelung die an das Tatbestandsmerkmal „Staatsangehörigkeit“ unterschiedliche Rechtsfolgen anknüpft in der EU heute auf keiner hoheitlichen Ebene mehr möglich, weder der EU-Ebene noch der Mitgliedstaaten-Ebene („**compétence abolie**“, eine nicht mehr bestehende Rechtsmacht). Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Mitgliedstaaten sich in einem Kompetenzbereich betätigen, der als positive Regelungskompetenz fraglos den Mitgliedstaaten vorbehalten ist (Beispiel: der Großteil der **Steuergesetzgebung**).

Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit gilt freilich nur für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten und diesen gleichgestellte Personen. Im Übrigen kann **gegenüber drittstaatsangehörigen Ausländern** (etwa aus Weißrussland oder der Ukraine) **weiterhin diskriminiert** werden, sofern nicht andere Regeln bestehen (Assoziations- oder Kooperationsabkommen wie etwa mit der Türkei oder Russland, bilaterale Abkommen wie bisher mit der Schweiz, EWR). Konkret könnte die vorliegend geplante Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) zwar wegen Europarechtswidrigkeit nicht von Unionsbürgern und diesen gleichgestellten Personen erhoben werden.

**Drittstaatsangehörige** etwa aus der Ukraine oder aus Weißrussland **ebenso wie Inländer** müssten aber die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) **auch bei Europarechtswidrigkeit weiter bezahlen**.

2. Es geht bei den europarechtlichen Diskriminierungsverboten im Kern um **Gleichbehandlung**, um Fairness und Gerechtigkeit, unter den Vorzeichen eines Binnenmarktes, vor dem Hintergrund eines integrationspolitischen Projektes. Hierzu sind alle möglichen Ansätze für die Definition von Diskriminierung, auch über die Art und Weise einer Vergleichsgruppenbildung und Gerechtigkeitspostulate denkbar.
3. Überall da, wo die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen in der Regel nicht nutzungsabhängig abgerechnet wird, lässt sich eine **angebliche Gerechtigkeitslücke** behaupten, wenn Ausländer ohne Gebühren öffentliche Gehwege, die Straßenbeleuchtung, öffentliche Parks, die Sicherheit im öffentlichen Raum (Polizei) uvm. in Anspruch nehmen können, ohne sich über Steuerabgaben wie Inländer an den Ausgaben zu beteiligen. Dies ist jedoch systemimmanent und gleicht sich letztlich in einer EU-weiten Gesamtbetrachtung wechselseitig aus.
4. Maßgeblich sind für die Feststellung einer **vom Europarecht verbotenen Diskriminierung** indessen alleine die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) gesetzten Vorgaben. Nur bei Einhaltung dieser Vorgaben ist Rechtssicherheit in der EU gewährleistet und ausgeschlossen, dass auf inländernützliche Regelungen wie vorliegend in anderen Mitgliedstaaten mit gleicher Münze erwidert wird und sich eine **Spirale von Diskriminierung und Gegendiskriminierung** in Gang setzt.
5. Verschiedene Vertragsbestimmungen kommen vorliegend als **Maßstabsnormen** in Betracht.

**Art. 92 AEUV** ist **Sonderrecht für Verkehrsunternehmen** und enthält für den Bereich des Verkehrs eine Stillhalteklausele, mithin ein Verschlechterungsverbot. Mit dieser Bestimmung hat der EuGH 1992 die Europarechtswidrigkeit der deutschen LKW-Maut begründet (EuGH Rs. C-195/90, Kom./Deutschland, Slg. 1992, I-3141). Für den vorliegenden Regelungskontext (KFZ bis 3,5t) scheint Art. 92 AEUV nachrangig. Aber beispielsweise PKW-Kurierdienste könnten sich gegen die vorliegende Regelung auf Art. 92 AEUV berufen.

Daneben enthalten die **Grundfreiheiten** Diskriminierungsverbote (Art. 34 AEUV Warenverkehr; Art. 45 AEUV Arbeitnehmerfreizügigkeit; Art. 49 AEUV Niederlas-

sung; Art. 56 AEUV Dienstleistungen; Art. 65 AEUV Kapitalverkehr).

Sind diese besonderen Diskriminierungsverbote nicht einschlägig, so verbietet als **Auffangnorm Art. 18 AEUV** als **allgemeines Diskriminierungsverbot** im Anwendungsbereich der Verträge jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.

Im Verfahren vor dem EuGH hängt die konkrete Einstiegsnorm nicht selten vom **Kontext des Ausgangsverfahrens bei Vorlagen nationaler Gerichte** ab (s. zur Prozesskostensicherheit einerseits EuGH Rs. C-43/95, Data Delecta, Slg. 1996, I-4661 und andererseits EuGH, Rs. C-20/92, Hubbard/Hamburger, Slg. 1993, I-3777). Die Diskriminierungsverbote folgen jedoch im Kern denselben Grundsätzen, auch wenn etwa zwischen den Grundfreiheiten und dem dazu nachrangigen Art. 18 AEUV dogmatische Unterschiede bestehen und die Terminologie variieren kann.

6. Am **strengsten** dürfte allerdings der **Prüfmaßstab des Art 92 AEUV** sein. Danach dürfen nationale Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestaltet werden. Dies ist jedoch hier der Fall, ein **Verstoß gegen Art. 92 AEUV** liegt vor. Nur durch einen einstimmigen Ratsbeschluss könnte der Europarechtsverstoß verhindert werden, so Art 92 AEUV. Art. 92 AEUV ist jedenfalls für Fahrzeuge bis 3,5t anwendbar, weil insofern die Eurovignettenrichtlinie 2011/76/EU keine Regelungen enthält. Dafür, dass Art. 92 AEUV nicht mehr anwendbar oder überholt wäre, findet sich in der Rspr. des EuGH keine Stütze.
7. Unter den **Grundfreiheiten** dürfte insbesondere die **Dienstleistungsfreiheit** eine Rolle spielen. So könnte beispielsweise ein dänischer Klempner, der seine Dienstleistung in Deutschland erbringt und bei der Anfahrt nun durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) höhere Kosten hätte, sich auf die Dienstleistungsfreiheit berufen. Ein Unternehmer mit Zweigniederlassung in Deutschland könnte sich auf die **Niederlassungsfreiheit** berufen. Auch die **Warenverkehrsfreiheit** kommt mangels Einschlägigkeit der Keck-Rechtsprechung in Betracht, bei Lieferung von Waren aus dem EU-Ausland nach Deutschland.
8. Verboten ist im Bereich der Grundfreiheiten jede **offene, unmittelbare Diskriminierung**, die die Staatsangehörigkeit sichtbar im Tatbestand einer Norm führt (Beispiel: „In Spanien dürfen nur spanische Staatsangehörige als Reiseführer tätig sein“).  
Verboten ist auch die **mittelbare (indirekte, verdeckte) Diskriminierung** (Beispiel: „In Spanien dürfen nur Personen, die in Spanien geboren sind, als Reiseführer tätig werden.“, vgl. EuGH Rs. C-375/92, Kom./Spanien, Slg. 1994 I-923). Diese verzichtet auf eine ausdrückliche Nennung des Kriteriums Staatsangehörigkeit, wirkt sich im Ergebnis aber wie eine offene Diskriminierung aus (Reiseführer: auch wenn der ein oder andere Unionsausländer in Spanien geboren ist und dementsprechend Reiseführer werden dürfte, so werden doch die allermeisten Personen, die von der Regelung begünstigt werden Spanier sein).
9. **Vorliegend** geht es unstrittig um **keine offene Diskriminierung**, weil die in Rede stehende Gesetzgebung nicht offen nach der Staatsangehörigkeit unterscheidet (ein Beispiel dafür wäre: „Ausländische Staatsangehörige müssen bei PKW-Nutzung deutscher Straßen eine Gebühr entrichten.“)
10. Es liegt aber eine **verdeckte Diskriminierung** vor. Diese ergibt sich aus der Zusammenschau und **Kopplung der Einführung einer Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“)** für alle und der **gleichzeitigen Entlastung der deutschen Ver-**

**kehrsteilnehmer** um genau die durch die Infrastrukturabgabe eingeführte Belastung im Wege der KFZ-Steuerermäßigung. Diese Kopplung ist nicht zufällig sondern ausweislich des Koalitionsvertrags (s. oben) politisch gewollt. Diese Kopplung bewirkt das europarechtliche Problem.

**Neu ist diese Problemdimension nicht.** Sie war bereits 1992 der Grund, warum der EuGH die deutsche „LKW-Maut“ für europarechtswidrig erklärt hat. Entsprechend findet sich bereits im damaligen Verfahren in den Schlussanträgen des Generalanwaltes Jacobs die maßgebliche Aussage: „Die Verbindung zweier Maßnahmen kann jedoch auch dann gegen den Vertrag verstoßen, wenn jede für sich betrachtet rechtmäßig ist, da sich die gemeinsame Wirkung beider Maßnahmen von der Wirkung jeder einzelnen Maßnahme unterscheiden kann.“ (GA Jacobs, Rs. C-195/90, Kom./Deutschland, Slg. 1992, I-3141 Rn. 25).

11. Das maßgebliche Geschehen ist aus europarechtlicher Sicht die **Gestattung der Benutzung einer Straße gegen Entgelt**. Diesen ökonomischen Vorgang hat der EuGH als **Dienstleistung** qualifiziert (EuGH Rs. C-276/97, Kom./Frankreich, Slg. 2000, I-6251 Rn. 36). Inländische wie ausländische Unionsbürger und Drittstaatsangehörige dürfen nur gegen Bezahlung die deutschen Bundesfernstraßen benutzen.
12. **Anknüpfungspunkt ist alleine die vorliegende Regelung**, nicht etwa eine angeblich bisher bestehende Privilegierung von Ausländern mangels KFZ-Steuerpflicht oder eine Gesamtbetrachtung von Belastungen der Inländer einerseits und der Ausländer andererseits.

Ginge es wirklich um eine faire Heranziehung aller zu den Kosten der Infrastruktur hätte man eine **einheitliche Regelung „Straßennutzung gegen Entgelt“** für alle entwerfen können und es bleibt begründungsbedürftig, warum die Regelung auf zwei Gesetze verteilt wird.

Es kann auch **keine Rede davon sein**, dass EU-Ausländer lediglich von einem - ungerechtfertigten - **Steuerprivileg** Abstand nehmen müssen, das in einer „KFZ-Steuerbefreiung“ liegt. Die **Befreiung von der KFZ-Steuer für EU-Ausländer**, die sich nur kurz in einem Land aufhalten ist **europarechtlich verbindlich vorgegeben** (Richtlinie 83/182/EWG). Vom Verbot, als durchreisender EU-Ausländer von einer KFZ-Steuer erfasst zu werden, **profitieren auch Deutsche im EU-Ausland**. Diese Regelung hat eine **symmetrische Struktur**.

Deutet man den vorliegenden Vorgang als partielle Aufhebung eines angeblichen Steuerprivilegs für Ausländer, so beinhaltet dies überdies die Aussage, dass durch die vorliegende Regelung EU-Ausländer der Sache nach mit einer **partiellen, verdeckten KFZ-Steuer** überzogen werden. Genau dies verbietet das Unionsrecht jedoch.

13. Mit der vorliegenden Regelung werden Ausländer gegenüber Inländern **ungleich behandelt**. Die Änderungen im Bereich der KFZ-Steuer stellen sich ökonomisch als **Erstattung der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“)** für Inländer dar. In der Summe werden deutsche Verkehrsteilnehmer weder be- noch entlastet, es ändert sich nichts.

**Eine Belastung tritt ausschließlich bei ausländischen Verkehrsteilnehmern ein.** Dies ist eine unterschiedliche Behandlung, eine Ungleichbehandlung durch die vorliegende Gesamtregelung lässt sich schwerlich in Abrede stellen. Es kommt also zum selben Regelungsergebnis wie bei einer offenen Diskriminierung mit der Normstruktur „Nur die ausländischen Verkehrsteilnehmer entrichten eine Straßennutzungsgebühr“. Das ist **europarechtlich verboten**.

Eine Umdeutung der Normstruktur in „Alle beteiligen sich irgendwie an den Infra-

strukturkosten; die Inländer über die KFZ-Steuer, die Ausländer über die Gebühr.“ ist demgegenüber nicht möglich, **weil die KFZ-Steuer als Steuer nicht zweckgebunden ist**. Das Ergebnis ist vielmehr, dass für die Straßennutzung nur Ausländer belastet werden.

14. Auf eine gegenwärtig bestehende „**Privilegierung**“ der Unionsausländer wegen der Nichtinanspruchnahme durch die KFZ-Steuer **kommt es europarechtlich nicht an** (s.o.). Das Unionsrecht nimmt alleine die konkrete Veränderung der Rechtslage durch den nationalen Gesetzgeber in den Blick. Alles andere würde den Unterschied zwischen Steuer und Gebühr eibebnen.  
Deutschland hat sich bei Vertragsschluss 1957 bzw. bei den letzten Primärrechtsänderungen keine Sonderregeln im Bereich von Straßenbenutzungsabgaben ausbedungen. Es bleibt daher bei den allgemeinen Regeln, insbesondere bei den Diskriminierungsverboten. Letztlich wird so ein **Anreiz** gesetzt, sich **auf europäischer Ebene auf einheitliche Regeln** für eine Infrastrukturabgabe oder PKW-Maut zu einigen.
15. Dass bei der vorliegenden Regelung einige **wenige deutsche Staatsangehörige**, die ihre Fahrzeuge im Ausland angemeldet haben, auch **wie Ausländer** belastet werden, zugleich einige **wenige Unionsausländer**, die Fahrzeuge in Deutschland halten, **wie deutsche Staatsangehörige** unbelastet bleiben, nimmt der Regelung nicht ihren Charakter als verdeckte Diskriminierung. Es ist gerade typisch für eine verdeckte Diskriminierung, dass sie nicht identische, sondern **lediglich nahezu identische Regelungsergebnisse** erzeugt wie eine offene Diskriminierung. Es kommt auf die Nähe zum Diskriminierungsgrad, den eine offene Diskriminierung hätte, an. Diese Nähe ist vorliegend hinreichend belegt, die deutschen Autofahrer mit ausländischer PKW-Zulassung und die Unionsausländer mit inländischer KFZ-Zulassung **fallen zahlenmäßig nicht ins Gewicht**.
16. Die mittelbare Diskriminierung ergibt sich vorliegend aus der **Kopplung von Belastung durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Entlastung durch die KFZ-Steuer**. Es liegt auf der Hand, dass die Frage, ob eine diskriminierende Regelung in einem oder in zwei Gesetzen niedergelegt ist, nicht maßgeblich sein kann. Die Aufspaltung auf unterschiedliche Gesetze stellt sich lediglich als **Ver-schleierung der Diskriminierung** dar.
17. Auch dass der Entlastungseffekt im Bereich der KFZ-Steuer für die **Zukunft nicht festgeschrieben** wird, so dass eine sukzessive Anhebung der KFZ-Steuer im Laufe der Zeit denkbar ist, **heilt den Europarechtsverstoß nicht**. Aus der Individualrechtsschutzperspektive eines ausländischen Unionsbürgers ist die Ungleichbehandlung (Schlechterbehandlung) zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden Regelung spürbar und maßgeblich, mögliche künftige Verläufe ändern daran nichts.
18. Weil die **Kopplung** von Infrastrukturabgabe und Entlastung durch die KFZ-Steuer das europarechtliche Problem ausmacht wäre durch **Entkopplung** von Belastung durch Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Entlastung im Bereich der KFZ-Steuer eine **europarechtskonforme Einführung einer Infrastrukturabgabe prinzipiell möglich**, freilich **nicht bei gleichzeitiger vollständiger Entlastung der Inländer**. Entlastungseffekte für Inländer müssten sich aus dem gewählten KFZ-Steuersystem ergeben und nicht – wie vorliegend – aus der Orientierung an einer Kompensation für die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“).  
Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, im Bereich der KFZ-Steuer einen **Systemwechsel** durchzuführen – solange dabei ausländische Unionsbürger nicht diskriminiert werden. Und eine nationale Mautregelung kann durchaus eingeführt

werden – wenn die Infrastrukturabgabe bzw. Maut für alle gilt und Unionsausländer nicht diskriminiert werden.

Die **Kopplung von Belastung und Entlastung** ist aber vorliegend politisch ausweislich des Koalitionsvertrags ja gerade **gewollt**. Sie ist nunmehr auch so häufig öffentlich bekräftigt worden, dass eine bloße zeitliche Entkopplung von Belastung und Entlastung nicht mehr ausreichen würde.

Es müsste vielmehr durch den KFZ-Steuersystemwechsel systemkohärent auch eine **kritische Anzahl an Inländern in der Summe belastet** werden (unter Berücksichtigung der Belastung durch die Infrastrukturabgabe bzw. „PKW-Maut“). Alles andere würde als **Umgehungsversuch** für die politisch gewollte und auch entsprechend wiederholt artikulierte Belastung von Ausländern gedeutet.

### *Verstoß gegen Beschränkungsverbote*

19. Selbst wenn man eine **mittelbare Diskriminierung ablehnte**, verschwände die vorliegende Regelung **nicht vom europarechtlichen Radarschirm**. Die Grundfreiheiten des Europarechts (Warenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit) untersagen nämlich nicht nur Diskriminierungen. Sie verbieten auch nicht diskriminierende Beschränkungen (**Beschränkungsverbote**).

So erwies sich beispielsweise das Reinheitsgebot für Bier in Deutschland und Griechenland (EuGH, Rs. 178/84, Kom./Deutschland, Slg. 1987, 1227 bzw. Rs. 178/84, Kom./Griechenland, Slg. 1987, 1193) als europarechtswidrig. Dabei galt das deutsche Reinheitsgebot diskriminierungsfrei und unterschiedslos für inländische wie ausländische Bierprodukte. Es erwies sich aber gleichwohl als europarechtswidrige beschränkende Maßnahme, weil für die potentielle und mittelbare Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels durch das Reinheitsgebot der vorgebrachte Rechtfertigungsgrund Gesundheitsschutz nicht ausreichte.

20. Vorliegend müsste demnach dann, **wenn eine Einordnung als mittelbar diskriminierende Maßnahme** trotz Kopplung von Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) und Entlastung bei der Kfz-Steuer **abgelehnt** wird, **gleichwohl geprüft werden**, ob durch dieses konkrete Vorhaben ein grundfreiheitliches **Beschränkungsverbot verletzt** ist.

21. Dies ist für den Bereich der **Warenverkehrsfreiheit** der Fall, weil die vorliegende Regelung potentiell und mittelbar dazu geeignet wäre, die Handelsströme zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (vgl. die sog. Dassonville-Formel, EuGH Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, Infrastrukturabgabe oder Maut würde höhere Transportkosten bedeuten, das würde zur Verteuerung der Waren führen, das könnte deren Absatz beeinträchtigen).

22. Im Bereich der anderen Grundfreiheiten könnte sich beispielsweise ein dienstleistender ausländischer Unionsbürger auf die **Dienstleistungsfreiheit** berufen und geltend machen, dass die vorliegende Regelung die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch höhere Kosten der Dienstleistung beeinträchtigt oder weniger attraktiv macht (vgl. EuGH, Rs. C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165).

### *Rechtfertigung*

23. Die Diskriminierungs- und Beschränkungsverbote des Europarechts gelten nicht ohne jede Schranke. Vielmehr lassen bereits die Verträge für bestimmte Konstellationen

- tionen **Rechtfertigungsgründe** zu, **nicht allerdings für Art. 92 AEUV**. Der EuGH hat daneben die Rechtfertigungsmöglichkeiten richterrechtlich weiter ausgeformt.
24. Das Unionsrecht nimmt im Bereich der Grundfreiheiten selbst offene Diskriminierungen unter bestimmten Voraussetzungen hin. **Explizite Rechtfertigungsgründe** sind dort beispielsweise die öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit (s. etwa Art 36 AEUV). Diese **sind hier nicht einschlägig**.
25. Daneben können insbesondere beschränkende (nicht-diskriminierende) Maßnahmen, die die Grundfreiheiten beeinträchtigen, durch **zwingende Gründe des Allgemeininteresses** gerechtfertigt werden (EuGH, Rs. C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165). Für die Auffangnorm des Art. 18 AEUV werden vergleichbare Gesichtspunkte herangezogen.
26. Solche **zwingenden Gründe sind hier nicht in Sicht**. Alleine **fiskalische Gründe** – „mehr Geld“ für den einzelnen Mitgliedstaat – sind nach ständiger Rechtsprechung **niemals europarechtlich anerkannte zwingende Gründe** (s. nur EuGH Rs. C-436/00, X und Y/Riksskatteverk, Slg. 2002, I-10829 Rn. 50).
27. Die **Kohärenz eines Steuersystems** ist zwar grundsätzlich als zwingender Grund anerkannt (Schlussanträge Generalanwalt Maduro v. 7.4.2005, Rs. C-446/03, Marks & Spencer, Slg. 2005, I-10837 Rn. 66). Daraus folgt indessen nicht, „dass dieser Begriff als Argument dafür benutzt werden könnte, sich den im Rahmen des Binnenmarktes verfolgten Zielen entgegenzustellen. Es kann nicht zugelassen werden, dass eine Steuerregelung so gestaltet ist, dass sie inländische Situationen oder Wirtschaftsteilnehmer begünstigt. Die steuerliche Kohärenz soll also *die Integrität* der nationalen Steuersysteme schützen, vorausgesetzt, dass sie *die Integration* dieser Systeme im Rahmen des Binnenmarktes nicht behindert“ (Maduro, a.a.O.).
- Die Kohärenz eines Steuersystems steht hier als zwingender Grund nicht zur Verfügung, weil der Europarechtsverstoß ja in der Kopplung von KFZ-steuerlicher Entlastung und mautmäßiger Belastung liegt. Der Sachverhalt ragt gleichsam aus dem reinen Steuerrecht hinaus.
- In einem Vertragsverletzungsverfahren wegen einer italienischen Regelung, die (nur) für Einheimische und Gebietsansässige einen **Gratiszugang zu einheimischen Museen** vorsah, wurden ebenfalls Gründe der Kohärenz des Steuersystems zur Rechtfertigung vorgebracht (EuGH Rs. C-388/01, Kom./Italien, Slg. 2003, I-721). Der kostenlose Zugang zu den Museen sei die Gegenleistung für die Zahlung von Steuern, mit denen sich Einheimische an der Verwaltung der betreffenden Stätten beteiligten, so wurde argumentiert. Der EuGH hat dieses weite Verständnis von „Kohärenz des Steuersystems“ zurückgewiesen. **Ausnahmen** von den Gewährleistungen des Unionsrechts sind grundsätzlich **eng auszulegen**.
- Entsprechend ist ein **allgemeines Kohärenzprinzip** als zwingender Grund im Hinblick auf den vorliegenden Kontext vom EuGH **nicht anerkannt**.
28. Jede europarechtliche Rechtfertigung muss sich überdies als **verhältnismäßig** darstellen und muss **im Lichte der Grundrechte der Europäischen Union** ausgelegt werden.



### *Verstoß gegen die Unionstreue*

29. Nach Art. 4 Abs. 3 EUV herrscht im Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union der Grundsatz der **Unionstreue**. Danach achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

Sicherlich ist nicht jeder Rechtsanwendungsfehler zugleich eine Verletzung von Art. 4 Abs. 3 EUV. Vorliegend geht es jedoch um ein **Fundamentalprinzip des Unionsrechts**, den Verzicht auf nach Staatsangehörigkeit diskriminierenden Regelungen in der Gesetzgebung. Die Abkehr von diesem Fundamentalprinzip bedroht in hohem Maße die **Fundamente der Rechtsgemeinschaft**. Der größte Mitgliedstaat setzt durch die sehenden Auges vorgenommene und politisch gewollte Andersbehandlung von ausländischen Unionsbürgern im Vergleich zu inländischen Unionsbürgern einen verheerenden Präzedenzfall. Gerade im Ringen um die Einhaltung von Regeln in der Eurokrise, in der Deutschland - richtigerweise - gegenüber kleineren Mitgliedstaaten sehr nachdrücklich auf die gemeinsam vereinbarten Regeln pocht, **wiegt die Regelübertretung durch den größten Mitgliedstaat besonders schwer**.

### *Staatshaftung bei qualifizierter Verletzung des Europarechts (Schadensersatz)*

30. Der EuGH hat für den Fall, dass Mitgliedstaaten in qualifizierter Weise Unionsrecht verletzt, die Möglichkeit eines **Staatshaftungsanspruchs (Schadensersatz)** von Einzelpersonen **gegen diesen Mitgliedstaat** eröffnet.

Diese ursprünglich als Reaktion auf die Nichtumsetzung von Richtlinien entwickelte Rechtsfigur (**Francovich-Rechtsprechung**) wird heute auf alle qualifizierten Verstöße gegen Unionsrecht angewendet. So ist beispielsweise die europarechtswidrige Nichtvorlage zum EuGH als qualifizierter Verstoß eingeordnet worden, mit entsprechender Schadenersatzpflicht des Mitgliedstaates. Auch **legislatives Handeln** kann danach zu Schadensersatz führen (s. etwa EuGH Rs. C-94/10, Danfoss, Slg. 2011, I-9963).

Die im Unionsrecht begründete Haftung eines Mitgliedstaats dient nicht der Abschreckung oder als Sanktion, sondern ist auf den **Ersatz der Schäden** gerichtet, die Einzelnen durch Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Europarecht entstehen. Soweit ein Einzelner ausländischer Unionsbürger durch die Einführung der europarechtswidrigen Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) einen Schaden erleiden würde, könnte er vor den ordentlichen Gerichten entsprechenden Schadensersatz einklagen. Deutschland müsste die **von Unionsbürgern erhobene Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“)** nach Feststellung der Europarechtswidrigkeit **zurückzahlen**.

### *Zwangsgeld gegen Deutschland wegen Vertragsverletzung*

31. Sollte der EuGH im Wege des **Vertragsverletzungsverfahrens** die Europarechtswidrigkeit der vorliegenden Regelung feststellen, kann bei anhaltender Vertragsverletzung in der Folge ein **Zwangsgeld** gegen Deutschland verhängt werden (Art. 260 AEUV).

### *Grundgesetzverstoß*

32. Die Europarechtswidrigkeit des Vorhabens schlägt auf das Verfassungsrecht durch. Das BVerfG hat dem Grundgesetz ein **Verfassungsprinzip der Europarechtsfreundlichkeit** entnommen (BVerfGE 123, 267 (347) – Lissabon). Zusammen mit dem Staatsziel Vereintes Europa aus der Präambel und aus Art. 23 GG ergibt sich, dass das Unionsrecht einzuhalten auch ein Verfassungsgebot ist. Insoweit ist **europarechtswidrige Gesetzgebung zugleich grundgesetzwidrige Gesetzgebung**.

Die **Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung** nach Art. 20 Abs. 3 GG umfasst auch das Unionsrecht. Der Bundestag kann sich deswegen nicht auf die Perspektive einer möglichen späteren gerichtlichen Klärung zurückziehen. Der Bundestag ist selber bereits in der Verfassungspflicht, europarechtskonforme Zustände sicherzustellen.

33. Auch der **Bundespräsident** hat bei seiner Prüfung von Gesetzesbeschlüssen Verstöße gegen das Unionsrecht jedenfalls bei evidenter Europarechtswidrigkeit zu beanstanden.

### *Keine Verhandlungslösung mit der Kommission*

34. Eine **verbindliche Feststellung über die Europarechtswidrigkeit trifft der EuGH**. Die **Rechtsauffassung der Kommission** ist demgegenüber **nachrangig**, weswegen Gespräche und Absprachen mit der Kommission über die europarechtliche Einordnung des vorliegenden Vorhabens von nachgeordneter Maßgeblichkeit sind.

### *Mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern wegen Unverhältnismäßigkeit der Kosten einer Kurzzeitvignette*

35. Auch abgesehen von der Kopplung mit einer Entlastung durch die KFZ-Steuer und nur **für sich betrachtet** ist die vorgeschlagene Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) aus Sicht des Europarechts wegen der übersteuerten Kurzzeitvignette problematisch.

36. Ist die Kurzzeitvignette **unverhältnismäßig teuer**, dann ergibt sich bereits daraus unter dem Aspekt der mittelbaren Diskriminierung ein **Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote** der Grundfreiheiten und des Art. 18 AEUV (s.o.). Kurzzeitvignetten werden nämlich in aller Regel durch Ortsfremde erworben werden.

37. Die Kommission hat dazu zuletzt in einer **Mitteilung über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge von 2012** (KOM/2012/199 final) konkrete Vorgaben gemacht.

38. Hier sind die **Kosten pro Tag** für eine Kurzzeitvignette und die Kosten pro Tag für eine Jahresvignette miteinander abzugleichen. Bereits der Vergleich der 10-Tages Vignette (10 EUR) und der 2-Monats-Vignette (22 EUR) macht stutzig, weil sich hier bereits ein deutlicher Unterschied in den Kosten der Straßenbenutzung pro Tag zeigt. Insbesondere wegen der Anknüpfung an Faktoren wie Umweltverträglichkeit, Motorbauart etc. nicht abstrakt festgelegte konkrete Kosten einer Jahresvignette deutlich unter 130 Euro werden absehbar beanstandet werden. Hier wird man alleine mit **unspezifischen angeblichen Verwaltungskosten** nicht argumen-

tieren können, wenn diese nicht konkret dargelegt sind. Auf die absolut gesehen als niedrig angesehene Preishöhe der Kurzzeitvignette kommt es ebenfalls nicht an, es geht um Proportionen.

39. An die konkreten Formeln der Kommission ist **der EuGH natürlich nicht gebunden**, aber es wäre hier sicherlich am einfachsten, Einwänden der Kommission durch entsprechende Nachbesserungen an der Gebührenstruktur entgegenzukommen.

### *Verfahrensfragen*

40. Im weiteren Verlauf kommt ein **Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik** in Betracht (Art. 258, 259 AEUV). Vertragsverletzungsverfahren werden in aller Regel durch die **Kommission** eingeleitet, die Möglichkeit für Mitgliedstaaten ein solches Verfahren gegen einen anderen Staat anzustrengen wird extrem selten genutzt (vier Klagen seit 1958). Im vorliegenden Fall könnte es indes zu einer solchen **seltenen Klage Mitgliedstaat gegen Mitgliedstaat** kommen.
41. Ein **Vertragsverletzungsverfahren** würde **ab Verkündung** der gesetzlichen Regelungen im Bundesgesetzblatt beginnen können. Da schon Vorkorrespondenz zwischen Kommission und Mitgliedstaat besteht, würde als nächstes ein **Mahn-schreiben** von der Kommission an Deutschland gerichtet, mit einer Antwortfrist von regelmäßig 2 Monaten. Danach folgt eine **begründete Stellungnahme**, wiederum mit einer regelmäßigen Frist von 2 Monaten. Diese Fristen können jedoch nach Ermessen der Kommission stark verkürzt werden. Hält die Vertragsverletzung an, so entscheidet die Kommission über eine Klageerhebung vor dem EuGH. Je nach Länge der vorherigen Fristen würde diese **Entscheidung über Klageerhebung ca. 9 Monate nach Gesetzesverkündung** fallen. Eine Verkürzung und Beschleunigung der Fristen könnte diese Zeit aber auch bis auf die Hälfte (**4-5 Monate**) verkürzen. Die Dauer des darauf folgenden prozessualen Teils des Vertragsverletzungsverfahrens kann mit durchschnittlich **15-18 Monaten** angesetzt werden. Mit einem **Urteil** wäre dann nach etwas **über zwei Jahren nach Verkündung im BGBl.** zu rechnen. Die Schlussanträge des Generalanwaltes würden einige Monate vorher verkündet. Hält die Vertragsverletzung auch nach dem Urteil des EuGH an, so kann in einem zweiten Schritt durch die Kommission beim EuGH die Verhängung eines **Zwangsgeldes** beantragt werden (Art. 260 Abs. 2 AEUV).
42. **Einstweiliger Rechtsschutz** ist im Vertragsverletzungsverfahren **ab Anhängigkeit** der Klage möglich. Auf diesem Wege könnte der EuGH anordnen, dass die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) gegenüber EU-Ausländern nicht erhoben werden darf.
43. In Betracht kommt ferner eine gerichtliche Klärung in einem **Vorabentscheidungsverfahren** durch den EuGH auf eine Vorlage eines deutschen Gerichts hin (Art. 267 AEUV). Ein solches Verfahren ist sehr wahrscheinlich. In dieser Konstellation ist die Kommission zunächst völlig unbeteiligt. Von einem inländischen Verkehrsteilnehmer dürfte mangels Belastung und entsprechend mangels Rechtsschutzbedürfnis kein Rechtsstreit initiiert werden. Ein **ausländischer Unionsbürger** hingegen wird absehbar bei allererster Gelegenheit vor einem deutschen Amts-, Verwaltungs- oder Finanzgericht gegen die Belastung durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) vorgehen. Denkbar ist die Anfechtung eines Bußgeldes bei Nichtzahlung der Infrastrukturabgabe oder auch eine Feststellungsklage zwecks Klärung der Zahlungspflicht im Hinblick auf deren Europarechtswidrigkeit.

44. Da es dann im nationalen Gerichtsverfahren auf die Auslegung von Unionsrecht (etwa von Art. 92 AEUV oder von Art. 56 AEUV) maßgeblich ankäme, könnte das angerufene Gericht den EuGH im Wege des **Vorlageverfahrens** anrufen. Letztinstanzliche Gerichte sind **zur Vorlage verpflichtet** (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Ein Eilverfahren stünde hier nicht zur Verfügung. Die **Dauer** der Vorlageverfahren liegt derzeit bei **15 Monaten**. Wäre parallel ein Vertragsverletzungsverfahren in Gang gekommen, würden Vorlageverfahren und Vertragsverletzungsverfahren wohl verbunden.
45. Die Feststellung der Europarechtswidrigkeit der deutschen Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) in einem Vorlageverfahren würde für dieses Verfahren bedeuten, dass die Gebührenregeln nicht mehr auf den klagenden Unionsausländer angewendet werden. Sie sind damit **noch nicht außer Kraft** gesetzt, dürften aber gegenüber anderen EU-Ausländern dann ebenfalls nicht mehr angewendet werden. **Für Inländer würde die Gebührenpflicht weitergelten**. Die Kommission würde einige Wochen nach einem Vorlageurteil mit Deutschland Kontakt aufnehmen, um zu klären, wie der Europarechtsverstoß behoben wird. Gegebenenfalls würde dann noch ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.
46. Da das europarechtliche Problem in der **Kopplung** von Belastung der Unionsbürger durch die Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) bei gleichzeitiger entsprechender Entlastung der Inländer über die KFZ-Steuer liegt, kann zu jedem Zeitpunkt eines EuGH-Verfahrens die **Europarechtswidrigkeit beseitigt** werden, indem man die **KFZ-Steuer-Entlastung der Inländer rückgängig** macht.
- Fiskalisch** wäre das das **Optimum**, weil neben den Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) von In- und Ausländern die KFZ-Steuer in vollem Umfang wie bisher zur Verfügung stünde. **Politisch** könnte die Verantwortung für die versprochene, dann aber doch versagte Entlastung der Inländer auf den EuGH oder die Kommission geschoben werden.
- Integrationspolitisch** würde indessen großer Schaden an der Rechtsgemeinschaft angerichtet.
-

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur

**Ausschussdrucksache****18(15)193-G**

Stellungnahme zur ÖA am  
18.03.2015

**Untersuchung zur Einführung  
einer Pkw-Vignette in Deutschland****Schätzung des Anteils der  
deutschen Pkw-Halter, die keine  
Bundesfernstraßen nutzen****Zusammenfassung****Berlin, im Oktober 2014**

## Resümee der Untersuchung

Die Beantwortung der Frage, wie viele Pkw-Halter es in Deutschland gibt, die eine Bundesfernstraßenvignette nicht nutzen werden, weil sie im gesamten Jahresverlauf mit ihrem Pkw weder Autobahnen noch Bundesstraßen befahren, ist aufgrund der Datenlage durch eine direkte Auswertung nicht möglich. Um trotz dieses Sachverhaltes zu tragbaren Informationen zu kommen, wurde eine Schätzung auf der Grundlage verfügbarer "Sekundär-Informationen" vorgenommen. Hierbei wurden zusammenfassend folgende Erkenntnisse gewonnen:

- 99,4 % der Bevölkerung Deutschlands finden in 10 km Entfernung von ihrem Wohnort eine Autobahn oder eine Bundesstraße vor.
- In Deutschland sind z.Zt. (2014) 44,8 Mio. Pkw zugelassen, davon 39,4 Mio. in privaten Haushalten.
- 12 Mio. Pkw sind Zweit- bzw. Drittfahrzeuge in Privathaushalten.
- Rund 8 % aller Pkw haben jährliche Fahrleistungen von unter 3.000 km/Jahr.
- Von allen an einem Werktag durchgeführten Einzelfahrten können nur ca. 1/3 ohne Nutzung des Bundesfernstraßennetzes durchgeführt werden. Die Fahrtweiten dieser Fahrten sind mit weniger als 6 km (im Mittel) sehr niedrig.
- Pkw-Fahrten an Werktagen mit Fahrtweiten von >30 Kilometern nutzen zu nahezu 100 % an mindestens einer Stelle eine Bundesfernstraße.
- Die statistische Wahrscheinlichkeit, dass ein Pkw-Halter im Jahresverlauf keine einzige Fahrt über 30 km durchführt, liegt bei unter 1%.

Unter Abwägung der vorstehenden Einzelbefunde wird geschätzt, dass z.Zt. rund 99% der Pkw-Halter mit ihrem PKW mindestens einmal im Jahr eine Autobahn oder eine Bundesstraße nutzen. Damit nutzen weniger als 1% der 40 Mio. Pkw-Halter im gesamten Jahresverlauf das Bundesfernstraßennetz nicht. Die Angabe einer genaueren %-Zahl ist wegen Unterschreitung der möglichen Aussagegenauigkeit nicht möglich

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass eine möglicherweise "vignettenoptimierte" Nutzung der Pkw in Haushalten mit mehr als einem Fahrzeug zu einer Anhebung des Wertes von Bundesfernstraßen-Nichtnutzern führen dürfte.



Ingenieurgruppe für  
Verkehrswesen und  
Verfahrensentwicklung

---

Uhlandstraße 158

10719 Berlin

Tel.: +49 (030) 818772-10

Fax: +49 (030) 818772-22

[www.IVV-Berlin.de](http://www.IVV-Berlin.de)

[BOL.@IVV-Berlin.de](mailto:BOL.@IVV-Berlin.de)

Kontakt:

Dipl.-Ing. Henryk Bolik