

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 12/2013

03. Dezember 2013

Wenn Pkw-Maut, dann richtig!

Zur aktuellen Debatte um die Straßenfinanzierung

Von Carina Lindener und Clemens Recker

„Wir müssen die Gerechtigkeitslücke schließen.“ Mit dieser Begründung steigt die CSU in die Diskussion um eine Maut für Pkw ein und trifft damit den Nerv der bayerischen Bürger, denen es gar nicht passt, dass sie in Österreich für eine Vignette zahlen, Österreicher im Gegenzug bei uns aber ganz umsonst fahren dürfen. Diese emotionale Ansprache wird ergänzt durch ein weiteres Argument: Die Pkw-Maut für Ausländer generiert Mehreinnahmen von 800 Mio. Euro. Gerechtigkeit und Mehreinnahmen für die Sanierung „völlig maroder“ Straßen und „ständig gesperrter“ Brücken – wahlkampf-taktisch eine durchaus gelungene Argumentation.

Dieser Forderung nach Mehrinvestitionen schließen sich auch die Interessensverbände der Autofahrer unter Berufung auf verschiedene wissenschaftliche Studien an. Statt sich jedoch dem Lösungsansatz der Politik in Form von Mehreinnahmen anzuschließen, verweisen die Interessensverbände auf den gegenwärtigen Überschuss aus verkehrsbezogenen Einnahmen und fordern diesen stärker zur Infrastrukturfinanzierung heranzuziehen. Die verkehrsbezogenen Gesamteinnahmen, u.a. aus der Energiesteuer auf Treibstoffe, der Kfz-Steuer und der Lkw-Maut, belaufen sich auf 50,4 Mrd. € (2010). Dem stehen gegenwärtig Nettoausgaben von 18,5 Mrd. Euro für den Bau, die Verwaltung und die Unterhaltung der Straßen von Bund, Ländern und Gemeinden gegenüber.

Die gegenwärtige politische Debatte um die Einführung einer Pkw-Maut soll an dieser Stelle aufgegriffen werden, um einige grundlegende Überlegungen zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur anzustellen.

Theoretische Gründe für eine Steuer- und Abgabenbelastung des Verkehrs

Ein erstes plausibles Ziel der Steuer- bzw. Abgabenbelastung des Verkehrs ist die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur über den Kreis ihrer Nutzer. Dahinter steht der grundsätzliche Gedanke, dass der direkte Nutzer eines Gutes für dessen Bereitstellung am Markt bezahlt. Vor diesem Hintergrund erscheint ein nutzerorientierter Finanzierungsbeitrag unter Berücksichtigung der Fahrleistung sinnvoll.

An diesem Punkt stellt sich die Frage, warum das Gut Straße überhaupt vom Staat und nicht als privates Gut

bereitgestellt wird, wenn Ausschließbarkeit von der Nutzung über Gebühren gewährleistet und die Finanzierung über diese Nutzerabgaben sichergestellt werden könnte. Da es sich bei dem Straßenverkehrsnetz um ein natürliches Monopol handelt, gibt es plausible Gründe für die Bereitstellung durch den Staat. Hauptargumente sind die Probleme der Preisregulierung und Qualitätssicherung bei der Alternative eines privaten Monopols.

Ein zweites Ziel folgt der lenkungs politischen Überlegung, dass der Konsum des Gutes „motorisierter Individualverkehr“ negative externe Effekte bspw. durch Emissionen hervorruft, die Autofahrer ohne zusätzliche Umweltabgabe nur unzureichend in ihrer Konsumentenscheidung berücksichtigen würden. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang, die beiden Ziele bei der Ausgestaltung entsprechender Instrumente nicht miteinander zu vermischen. Während sich der individuelle Beitrag zur Finanzierung der Infrastruktur allein an der individuellen Nutzungsintensität orientieren sollte, sollte sich ein wirksames Instrument zur Senkung spezifischer Emissionen allein am Reduktions- oder Internalisierungsziel ausrichten. Die Einnahmen möglicher Lenkungsbelastungen zur Internalisierung sollten dabei gerade nicht in den Straßenbau zurückfließen, den Nutzungsbeitrag quersubventionieren und so wiederum mehr Verkehr induzieren. Vor diesem Hintergrund erscheint die bloße Feststellung eines verkehrsbezogenen Einnahmenüberschusses für die Beantwortung der Frage nach der Notwendigkeit weiterer Einnahmen zur Infrastrukturfinanzierung wenig zielführend.

Gegenwärtige Instrumente

Die gegenwärtig wichtigsten verkehrsbezogenen Staatseinnahmen von Pkw-Nutzern aus dem Besitz (Kfz-Steuer) und dem Betrieb von motorisierten Fahrzeugen (Energiesteuer) entsprechen beide eher dem lenkungs politischen Ziel einer Emissionssenkung als dem einer nutzungsabhängigen Infrastrukturfinanzierung. In der Praxis führt die Vermischung der beiden Ziele zu einem Zielkonflikt: Auf der einen Seite ist der Rückgang des Verbrauchs fossiler Energieträger aufgrund der Einpreisung der externen Effekte wünschenswert. Auf der anderen Seite trägt dieser Verbrauch zu Haushaltseinnahmen bei, aus denen auch die Straßenverkehrsinfrastruktur finanziert wird.

Bei den gegenwärtigen Instrumenten würde die prognostizierte Marktdurchdringung alternativer Antriebstechno-

logien zudem dazu führen, dass ein steigender Anteil von Pkw-Nutzern über eine Kfz-Steuerbefreiung und mangels des Verbrauchs besteuert fossiler Treibstoffe von der mittelbaren Finanzierung der genutzten Infrastruktur verstärkt ausgenommen wäre¹. Eine Neuordnung der straßenverkehrsbezogenen Abgaben erscheint daher dringend geboten.

Alternative Instrumente

Die Trennung des Ziels der Infrastrukturfinanzierung vom Ziel der Internalisierung straßenverkehrsbezogener negativer Externalitäten legt die Verwendung spezifischer Instrumente zur jeweiligen Zielerreichung nahe.

Die Minimierung unterschiedlicher negativer externer Effekte sollte jeweils mit einem passenden Instrument adressiert werden. Im Straßenverkehr bietet sich beispielsweise die effiziente Minimierung globaler Schadstoffemissionen über die Einbeziehung in einen funktionierenden Emissionsrechtehandel an, während lokale Emissionen wie Feinstaub oder Lärm mit gesonderten Instrumenten angegangen werden müssten.

Die bisherige Energiesteuerbelastung der Treibstoffe ist hingegen ein deutlich ungenaueres Instrument. Das Ziel einer, davon separierten, nutzerbasierten Infrastrukturfinanzierung setzt hingegen eine Straßennutzungsgebühr bzw. Maut in Höhe der Infrastrukturausgaben voraus. Der gegenwärtig diskutierte und im Koalitionsvertrag als Absichtserklärung festgehaltene CSU-Vorschlag einer „Ausländer-Maut“ wird diesem Ziel nicht gerecht. Der Vorschlag sieht vor, einen jährlichen Pauschalbetrag für die Straßennutzung zu erheben, diesen Betrag für inländische Pkw-Halter über eine Senkung der Kfz-Steuer wieder zu erstatten, um ausschließlich von ausländischen Straßennutzern über Kurzzeitvignetten einen Finanzierungsbeitrag zur Infrastruktur einzunehmen².

Zur Ausgestaltung einer Maut

Ungeachtet der zweifelhaften Europarechtskonformität hat das CSU-Vorhaben einer Vignettenlösung den großen Nachteil einer mangelnden Fahrleistungsabhängigkeit, die in der Praxis zu einer Pauschalabgabe für nahezu alle inländischen Autofahrer führen würde. Eine deutlich zielgenauere Erhebung eines individuellen Mautbeitrags ver-

sprechen fahrleistungsabhängige Systeme. Ein Erfassungssystem über Mautstationen ist in Deutschland aufgrund der vielen Abzweigungen im Straßennetz kaum realisierbar. Gegen die Alternative einer satellitengestützten Erfassung der individuellen Fahrleistung werden oft datenschutzrechtliche Bedenken vorgebracht. Diese liegen nahe, wenn personenbezogene Bewegungsprofile erstellt würden. Tatsächlich wären solche Profile nicht notwendig. So genügt es beispielsweise, wenn die gefahrenen Strecken in einer verplombten Erfassungseinheit im Pkw erfasst würden und ausschließlich der resultierende Mautbetrag in regelmäßigen Abständen (z.B. quartalsweise) an eine Erfassungszentrale übermittelt werden würde³. Die vorübergehend im Pkw gespeicherten Bewegungsprofile müssten Dritten nur im Ausnahmefall der Anfechtung der Abrechnung zugänglich gemacht werden. Eine solche satellitengestützte Erfassung würde eine strecken- und tageszeitabhängige Berechnung der Straßennutzungsgebühr ermöglichen. Über entsprechend gestaffelte Beträge wäre eine effizientere Verteilung des Verkehrs über den Tagesverlauf möglich. Eine solche Steuerung der Straßenauslastung kann sinnvoll sein, um über eine gleichmäßigere Auslastung die Notwendigkeit weiterer Ausbauten zu verringern und den von allen Straßennutzern zusammen aufzubringenden absoluten Betrag zur Infrastrukturfinanzierung möglichst gering zu halten. Neben Überlegungen zur Erfassung stellt sich die Frage, welche Straßenarten mautpflichtig sein sollten. Da über eine Nutzungsgebühr alle Straßen zu finanzieren wären, erscheint es folgerichtig, das gesamte Straßennetz in die Mautpflicht einzubeziehen und die erzielten Einnahmen analog des Verkehrsaufkommens Bund, Ländern und Kommunen zukommen zu lassen.

Abschließend bleibt Folgendes festzuhalten: Der im Koalitionsvertrag festgehaltene Ansatz, die bestehende Kfz- und Energiesteuer um eine „Ausländermaut“ zu ergänzen, macht weiterhin keine klare Trennung zwischen dem Finanzierungsziel und dem Lenkungsgedanken. Von daher ist es vielleicht ganz gut, dass es sich bei diesen Mautplänen nur um eine Absichtserklärung handelt und ein klares Konzept bisher fehlt. Damit besteht Raum, in der kommenden Diskussion über die konkrete Ausgestaltung zu geeigneteren Konzepten zu finden. 9517 Zeichen

¹ Einschränkung sei vorgebracht, dass auch der Strom für Elektrofahrzeuge der Energiesteuer unterliegt. Sofern Elektrofahrzeuge jedoch an einer eigenen Photovoltaikanlage aufgeladen werden, entfällt auch diese Abgabe.

² Während sich die CSU auf 800 Mio. Euro Mehreinnahmen aus der Studie eines Mautsystembetreibers beruft, geht der ADAC bei laufenden Systemkosten von 300 Mio. Euro von möglichen Einnahmen durch ausländischen Transitverkehr in Höhe von 260 Mio. Euro aus.

³ Um eine EU-Rechtskonformität zu gewährleisten, muss eine Boxlösung um die Wahlmöglichkeit einer Kurzzeitvignette ergänzt werden. Sofern der Gesetzgeber die Box wie im Fall der LKW-Maut den Autofahrern subventioniert zur Verfügung stellt, muss diese Subvention auch ausländischen Fahrern zugänglich sein, wenn sie sich für einen Einbau entscheiden.

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autoren zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autoren.

Carina Lindener und Clemens Recker sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaftspolitik.
Kontakt: clemens.recker@wiso.uni-koeln.de