

# Positionspapier

---

Übergang zur Nutzerfinanzierung der  
Verkehrsinfrastruktur



## Ausgangslage

---

Das Bundesverkehrsministerium (BMVI) hat den Übergang von einer bislang primär steuerfinanzierten zu einer künftig mehrheitlich nutzerfinanzierten Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur ausgerufen. Dabei steht insbesondere der Straßenverkehr im Fokus.

Bisher wurden die verkehrsinduzierten Einnahmen (Mineralölsteuer und KFZ-Steuer) dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeordnet. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde ein Teil dieser Einnahmen wiederum für den Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt. Die restlichen Einnahmen werden regelmäßig dem Verkehrssektor entzogen und ressortfremde Aufgaben zu finanzieren.

**Feststellung:** Die verkehrsinduzierten Einnahmen (Mineralölsteuer und KFZ-Steuer) liegen immer weit über den für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellten finanziellen Mittel. Daher gibt es in Deutschland im Verkehrssektor kein Einnahmeproblem sondern ein Verteilproblem, einmal abgesehen von der Feststellung, dass Steuereinnahmen gesetzlich zunächst nicht zweckgebunden sein dürfen.

Die technischen Entwicklungen sowie der politische Wille zur Förderung der Elektromobilität werden ein Abschmelzen der Mineralölsteuer zur Folge haben. Dadurch gerät das Finanzierungsmodell ins Wanken. Daher ist das Verkehrsministerium aufgefordert, alternative Finanzierungsmodelle zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang wird der Übergang von der steuerfinanzierten zur nutzerfinanzierten Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur proklamiert. Dieser Übergang hat mit der Einführung der LKW-Maut längst begonnen, die derzeit einen geringen Teil der Investitionsmittel beisteuert. Derzeit wird jedoch zu einem weit überwiegenden Teil der Erhalt und Ausbau der Straßen aus dem allgemeinen Verkehrshaushalt bestritten.

Im Rahmen eines sogenannten Investitionshochlaufs hat das BMVI daher Maßnahmen zur Ausweitung der Nutzerfinanzierung beschlossen. Bereits umgesetzt ist die Ausweitung der Lkw-Maut auf weitere Fahrzeuggrößen sowie die Ausdehnung auf immer mehr Bundesstraßen; Ende 2018 soll die Lkw-Maut auf allen Bundesstraßen gelten.



Außerdem ist eine Pkw-Maut in der Abstimmung, mit der nicht nur eine Belastung der Wirtschaft sondern auch der Verbraucher bzw. der privaten Nettoverdienste einhergeht. Es ist zwar beabsichtigt, die Nutzer in gleicher Höhe durch eine Absenkung der Kfz-Steuer zu entlasten. Doch gilt es hierbei, Einwände der EU-Kommission wegen Diskriminierung ausländischer Pkw-Fahrer zu entkräften, bevor eine Umsetzung erfolgt.

## Bewertung

---

Mit den Maßnahmen wird deutlich, wie sich die Bundesregierung die Nutzerfinanzierung künftig vorstellt:

- Die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung (Maut) gehen direkt dem Fachressort (Verkehrsministerium) zu
- Die dargestellten Instrumente der Maut sind zwar geeignet um schnell Verfahren auf geänderte Voraussetzungen und Bedarfe zu reagieren, jedoch wird die Verteilung der Mittel dem parlamentarischen Verfahren entzogen
- Der aktuell diskutierte Bundesverkehrswegeplan zeigt, dass hier Bedarfe entstehen können, die sich nicht in jedem Fall mit den realen Anforderungen des Verkehrs decken. Eine Finanzierung von solchen nicht erforderlichen Verkehrswegen wäre ohne ausführliches parlamentarisches Verfahren leichter umsetzbar
- Daraus ergibt sich die Gefahr, dass künftig Begehrlichkeiten leichter umzusetzen sind

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Umstellung von Steueraufkommen, das bislang in Verkehrswege fließt, auf künftige Nutzereinnahmen. Es muss sichergestellt sein, dass in gleichem Maße, wie die Mittel aus Nutzerfinanzierung steigen, die Steuern gesenkt werden müssen. Hier ist insbesondere die Mineralölsteuer zu nennen, mit der Verkehrsteilnehmer bislang einen erheblichen Anteil am Verkehrshaushalt (indirekt) mitfinanzieren.

Sollte die Maut eingeführt bzw. erhöht werden, muss unter der Voraussetzung einer gleichbleibenden Belastung in gleichem Maße die Mineralölsteuer gesenkt werden. Hier fehlen bislang belastbare Aussagen der Bundesregierung über die Handhabung der Mineralölsteuer.



Hierbei ist zu bedenken, dass die Einnahmen aus der Mineralölsteuer im Zuge der fortschreitenden Elektromobilität degressiv sein werden. Bei dem beabsichtigten Marktwachstum von E-Fahrzeugen und gleichzeitigem Rückgang von Verbrennungsmotoren<sup>1</sup> werden diese Einnahmen aus der Mineralölsteuer nur noch einen geringen Teil der bisherigen Einnahmen ausmachen. Diese Verluste werden voraussichtlich durch den Staat im Zuge steigender Mautgebühren kompensiert werden. Somit wird auch ohne staatliche Absenkung der Mineralölsteuer, der Finanzierungsanteil von Steueraufkommen sowie der Mautabgabe zugunsten der dem parlamentarischen Verfahren entzogenen Mautabgabe verschoben.

Geht es nach den bisherigen Äußerungen des BMVI, werden die Mittel aus dem allgemeinen Haushalt jedoch weiterhin in gleicher Höhe in den Verkehrsetat fließen. Dem BMVI stünden damit mehr Mittel zur Verfügung. Zwar ist dies vor dem Hintergrund der aktuellen Qualität der Straßen verständlich.

Es muss aber auf die Konsequenzen für die Wirtschaft, die Verbraucher und den Binnenkonsum hingewiesen werden:

- Die Kosten für Industrie und Handel steigen durch steigende Maut ohne Ausgleich.
- Die Verbraucher würden in dem Maße schlechter gestellt, in dem eine Pkw-Maut nicht zur Entlastungen an anderer Stelle führen würde. Dies würde mit dem Instrument Pkw-Maut grundsätzlich möglich
- Die Einnahmen durch die Pkw-Maut reduzieren das private Nettoeinkommen der Verbraucher, so dass diese staatliche Entnahme aus dem privaten Portemonnaie eine Schwächung des Binnenkonsums zur Folge hat

---

<sup>1</sup> Deutschland ist der ZEV-Allianz (zero-emission vehicle) beigetreten. Demnach sollen ab dem Jahr 2050 nur noch Neuwagen verkauft werden, die emissionsfrei fahren. Neben Deutschland nehmen auch Großbritannien, die Niederlande, Norwegen, acht US-Bundesstaaten sowie die kanadische Provinz Quebec teil.

Gemäß Gesetzentwurf aus den Niederlanden, soll bis zum Jahr 2025 der Verkauf von Fahrzeugen mit Diesel- und Benzinmotoren komplett verboten werden.

Bündnis 90/Die Grünen wollen Autos mit Verbrennungsmotor ab 2036 verbieten.



Des Weiteren sollte berücksichtigt werden, dass die Straßeninfrastruktur nie zu 100 Prozent gerecht nutzerfinanziert werden kann:

- Die Berechnung eines Nutzens und daraus resultierender gerechter Kosten der Nutzung ist gerade im Bereich der öffentlichen Straßen komplex und nicht auf die kleinste Einheit herunterzubrechen.  
Beispielsweise müssten einzelne Straßen den dortigen Nutzern angelastet werden, alle Verkehrsteilnehmer – im Zweifel auch Fußgänger und Radfahrer – müssten entsprechend belastet werden.
- Nutzungspreise müssten entsprechend der tatsächlichen Belastung erhoben werden, was z.B. eine Vignette ausschließt

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass eine nutzerfinanzierte Infrastruktur ihre Grenzen hat.

## Konsequenzen und Forderungen

---

- Der HDE erkennt grundsätzlich das Instrument der Nutzerfinanzierung an, wenn es gerecht und transparent ausgestaltet wird.
- Der HDE fordert eine klare Grenze der Nutzerfinanzierung.
  - Die bisher bestimmten und angegangenen Maßnahmen dürfen nicht zu immer neuen Begehrlichkeiten führen
  - Es müssen Wege gefunden werden, dass auch nachfolgende Regierungen die geschaffenen Instrumente der Nutzerfinanzierung nicht missbrauchen, ohne an anderer Stelle die steuerfinanzierten Mittel in gleichem Maße zu reduzieren
  - Einer Aufstockung der Maut muss immer eine Absenkung der Mineralölsteuer gegenüberstehen
- Der HDE fordert eine Klarstellung, wie ein allgemeiner Bundeshaushalt vor etwaigen Einbrüchen der Mineralölsteuer bei einer Ausweitung der Elektromobilität sichergestellt werden kann.

Der Maßnahmenkatalog des BMVI basiert ja gerade auf einer gleichbleibenden Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bei steigender Nutzerfinanzierung. Hier wären sinkende Einnahmen aus der Mineralölsteuer bislang nicht berücksichtigt



- Der HDE mahnt vor den negativen Folgewirkungen einer unausgewogenen Nutzerfinanzierung für den Binnenkonsum  
Der HDE hat bei den Diskussionen um eine Nutzerfinanzierung auch den Verbraucher im Fokus und sieht sich auch als Vertreter der Verbraucherinteressen. Steigende Ausgaben für die Mobilität der Verbraucher sind verbunden mit weniger verfügbaren Mitteln für den allgemeinen Konsum. Die Wechselwirkungen dieser Verteilung sind bislang nicht berücksichtigt und können erhebliche Ausmaße annehmen. Insbesondere wenn die politischen Begehrlichkeiten die geschaffenen Instrumente der Maut für sich entdecken, ohne an anderer Stelle zu kompensieren, kann sich dies negativ auf die Binnenwirtschaft auswirken
- Der HDE fordert in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur eine belastbare und ehrliche „Finanzierungsplanung der zwei Säulen“: Steuerfinanzierung und Nutzerfinanzierung ohne Mehrbelastungen des Verbrauchers
- Der HDE fordert die Nutzerfinanzierung auch dem parlamentarischen Einfluss zu unterstellen, um einem Missbrauch vorzugreifen. Allein die Höhe der Mittel sowie die Tragweite der Entscheidungen für die Verkehrsinfrastruktur bis hin zum Binnenkonsum, gebietet ein parlamentarisches Verfahren. Die Aufteilung in einen parlamentarischen steuerfinanzierten Anteil und einen zweckgebundenen nutzerfinanzierten Anteil der Mittel wird stets zu Konkurrenzen und politisch motivierten Fehlentscheidungen führen.

Daher ist es umso wichtiger, dass der gesetzliche Rahmen gegen einen Missbrauch der Nutzerfinanzierung deutlich gefasst wird und auch für kommende Regierungen nicht angreifbar ist.