

„Maut, Wegekosten, Vignette – Einige kritische
Anmerkungen
zur Zukunft der Nutzerfinanzierung in
Deutschland“

Vortrag bei der Fachtagung
„Mautpläne für Autobahnen und Bundesstraßen:
Was kommt auf uns zu?“
von Pro Mobilität e.V.

Berlin, den 24.06.2014

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf
ZEPPELIN-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik
Zeppelin Universität Friedrichshafen

- | Haushalts- und/oder Nutzerfinanzierung
- | Zentrale Kritikpunkte des aktuellen Wegekostengutachtens (Alfen/AVISO/IVM 2014)
 - | Maut und kalkulatorische Zinsen
 - | Maut auf Bundesstraßen
- | Polit-ökonomische Aspekte
- | Zur Zukunft der Nutzerfinanzierung
- | Resümee

- | Nutzerfinanzierung: Finanzierung durch den (direkten) Nutzer, den Nutznießer (indirekter Nutzer) und /oder Veranlasser, soweit das unter den Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrssektoren möglich ist (Daehre-Kommission, S. 43).
- | Bewertung der Nutzerfinanzierung
 - | Allokative Wirkungen (Lenkungseffekte)
 - | Distributive Wirkungen
 - | Erhebungskosten
- | Nutzerfinanzierung als Leitparadigma der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung
 - | Seit der Pällmann-Kommission (2000) in Deutschland relevant
 - | Dominantes ökonomisches Leitbild einer effektiven und effizienten Infrastrukturfinanzierung
 - | Abkehr von der Haushaltsfinanzierung (ungenügend, unsicher, ungerecht)
 - | Notwendigkeit von Benutzungsabgabensystemen
 - | Institutionelle Rahmenbedingungen?

Funktionen von Preisen für die Infrastrukturnutzung

- | Anlastung der Kosten des Ressourcenverzehr
 - | Infrastrukturgrenzkosten
 - | Externalitäten (soziale Grenzkosten)
 - | Congestion Pricing
 - | Environmental Pricing
- | Umsetzung des auf Märkten üblichen Äquivalenzprinzips
 - | Verursachungsgerechte Kostenanlastung (pay as you use)
 - | Nachfragegerechtes Angebot an Infrastruktur
- | Finanzierungsfunktion
 - | Erwirtschaftung der für die Infrastrukturbereitstellung erforderlichen Finanzmittel
- | Preise für die Infrastrukturnutzung orientieren sich häufig an sogenannten Wegekostenrechnungen

Neue Wegekostenrechnung: Ermittelte Wegekosten sinken sehr kräftig, aber nur vorübergehend

Wegekosten für die Prognosejahre 2013-2017 in [Mrd. €]

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Bundesautobahnen					
Abschreibung	1,830	1,887	1,945	2,001	2,055
Zinsen	1,844	2,325	2,820	3,337	3,858
Laufende Kosten	2,441	2,396	2,427	2,433	2,445
Summe	6,115	6,608	7,191	7,772	8,358
Mautpflichtige Bundesstraßen					
Abschreibung	0,134	0,138	0,141	0,147	0,151
Zinsen	0,146	0,182	0,218	0,255	0,291
Laufende Kosten	0,155	0,156	0,156	0,157	0,158
Summe	0,435	0,476	0,516	0,559	0,600
Sonstige Bundesstraßen					
Abschreibung	1,801	1,849	1,896	1,945	1,994
Zinsen	1,886	2,362	2,845	3,333	3,824
Laufende Kosten	2,678	2,684	2,693	2,699	2,706
Summe	6,356	6,896	7,433	7,977	8,524

Quelle: Alfen /AVISO/IVM 2014

- | Methodische Überlegung zur Verzinsung wurden im Wegekostengutachten kapitaltheoretisch umfassend hinterlegt
 - | soziale Opportunitätskosten des Kapitals
 - | soziale Zeitpräferenzrate
- | Die Zinssätze steigen auf der Basis des Konzepts der sozialen Opportunitätskosten des Kapitals von 1,7% (2013) bis auf 3,4% (2017)
- | Anteil der Zinsen an den gesamten Wegekosten für BAB steigt von 30% (2013) auf 46% (2017).

Aber:

- | Vorgehensweise führt zu (stark) schwankenden Wegekosten je nach Zinsprognose bzw. tatsächlicher Zinsentwicklung

- | Vorgehen vermag daher trotz dezidierter wissenschaftlicher Begründung in der Praxis nicht zu überzeugen
 - | Das Konzept der „sozialen Zeitpräferenzrate“ wird wegen Werturteilsproblemen und normativer Setzungen abgelehnt
 - | Die Implikationen der „sozialen Opportunitätskosten des Kapitals“ sind aber durchaus beträchtlich (Anhängigkeit der Gebührensysteme von unsicheren Zinsprognosen und -szenarien)
- | Unter einer Betriebsfiktion „öffentliche Verwaltung“ sollte nicht von schwankenden Zinsen ausgegangen werden, zumal diese 30 bis 50 % der Wegekosten ausmachen.
- | Aus Nutzersicht wäre ein pragmatische Lösung mit einem konstanten Zinssatz gegenüber wissenschaftlicher „Scheingenaugigkeit“ vorzuziehen
- | Zudem: Niemand stellt die Frage nach dem Opportunitätskostencharakter der Zinsen; was ist zudem mit bereits aus Mautgebühren finanzierten Infrastrukturmaßnahmen?

Maut auf Bundesstraßen

Die Kalkulationsmethodik der Wegekosten führt zwangsläufig zu höheren Mautsätzen auf Bundesstraßen

- Relativ hohe Kosten des Infrastrukturbestandes, der eine andere Funktionalität aufweist
- (Gewollt) relativ schwache Nutzung durch schwere Lkw

Divisionskalkulation ist keine besonders intelligentes Kalkulationsverfahren („Herauspreisen aus dem Markt“)

Lenkungseffekte problematisch

- Leistungsfähigere Infrastruktur müsste eigentlich höher bepreist werden
- Höhere Bundesstraßenmaut zur Verhinderung des Mautausweichverkehrs?
- Kostennachteile für Verlader in schlecht erschlossenen Regionen
- Aber keine systematische Benachteiligung deutscher Güterkraftverkehrsunternehmer

Fahrzeuggruppe	Kosten [Mrd. €]	Fahrleistung [Mrd. Fzgkm]	Mautsatz [€/Fzgkm]
BAB			
2013			
Motorräder	0,014	1,312	0,010
Pkw und Kombi	2,592	175,774	0,015
Lieferwagen	0,207	12,209	0,017
Busse	0,071	0,875	0,081
Lkw bis 12t	0,179	5,657	0,032
Lkw ab 12t	3,053	26,487	0,115
Summe Kfz	6,12	222,31	
mp. BS			
Motorräder	0,002	0,117	0,014
Pkw und Kombi	0,231	10,558	0,022
Lieferwagen	0,013	0,510	0,025
Busse	0,008	0,038	0,202
Lkw bis 12t	0,016	0,304	0,052
Lkw ab 12t	0,166	0,686	0,243
Summe Kfz	0,44	12,21	
BS			
Motorräder	0,054	2,111	0,026
Pkw und Kombi	3,922	103,615	0,038
Lieferwagen	0,210	4,772	0,044
Busse	0,212	0,722	0,294
Lkw bis 12t	0,245	2,960	0,083
Lkw ab 12t	1,721	6,386	0,270
Summe Kfz	6,36	120,57	

Zukünftige Entwicklung der Nutzerfinanzierung (1)

In der Durchschnittsbetrachtung 2013 bis 2017 berechnen die Gutachter folgende, z.T. deutlich günstigere Basismautsätze.

Schadstoffklasse		Ø-Mautsatz Achsklasse 1 [€Cent/km]	Ø-Mautsatz Achsklasse 2 [€Cent/km]	Ø-Mautsatz Achsklasse 1 [€Cent/km]	Ø-Mautsatz Achsklasse 2 [€Cent/km]
		Bundesautobahnen		Mautpflichtige Bundesstraßen	
Kat. D	S3-S1	19,4	21,0	30,7	47,0
Kat. C	S4	15,2	16,4	23,9	35,2
Kat. B	EEV, S5	12,2	13,2	18,9	28,5
Kat. A	S6	9,7	10,5	15,3	23,5

Quelle: Alfen /AVISO/IVM 2014

Zukünftige Entwicklung der Nutzerfinanzierung (2)

Damit ergeben sich erhebliche Einnahmenausfälle gegenüber dem Status quo (Größenordnung: 1 Mrd. Euro für BAB p.a.)

Mauteinnahmen für BAB und mautpflichtige BS 2013 bis 2017

Jahr	2013 [Mrd. €]	2014 [Mrd. €]	2015 [Mrd. €]	2016 [Mrd. €]	2017 [Mrd. €]
Bundesautobahnen					
Achsklasse 1	0,176	0,172	0,167	0,162	0,159
Achsklasse 2	3,477	3,451	3,383	3,343	3,329
Summe	3,65	3,62	3,55	3,51	3,49
Mautpflichtige Bundesstraßen					
Achsklasse 1	0,021	0,020	0,020	0,019	0,019
Achsklasse 2	0,177	0,173	0,173	0,171	0,168
Summe	0,197	0,194	0,192	0,190	0,187
Gesamt:	3,851	3,817	3,742	3,695	3,676

Quelle: Alfen /AVISO/IVM 2014

Zukünftige Entwicklung der Nutzerfinanzierung (3)

Geplante Ausgleichsmaßnahmen (1)

| Anlastung externer Kosten

| Externe Kosten verkehrsbedingter Luftverschmutzung

| Ca. 400 Mio. Euro anlastbare Kosten gemäß EU-Vorgabe p.a.

| Tatsächlich errechnete Kosten deutlich höher

| Kritik: Internalisierung durch Ordnungsrecht (Emissionsgrenzwerte) und Spreitzung der Mautsätze bereits vollzogen

| Anlastung externer Lärmkosten derzeit nicht relevant

| Notwendigkeit differenzierter lokaler Untersuchungen

| Passung in die Logik „sozialer Marginalkosten“

| Umsetzbarkeit in einem Mautsystem

Zukünftige Entwicklung der Nutzerfinanzierung (3)

Geplante Ausgleichsmaßnahmen (2)

- | Ausweitung der Lkw-Maut auf rd. 1000 Kilometer autobahnähnlich ausgebaute Bundesstraßen zum 01.06.2015 (500 Mio. € für den Rest der Legislatur)
- | Absenkung der Mautgrenze auf 7,5 t zum 01.10.2105 (200 Mio. € für den Lest der Legislatur)
- | „Scharfstellen“ der Pkw-Maut zum 01.01.2016 (Einnahmeneffekte?)
- | Kompensation der verbleibenden Mindereinnahmen (1,3 Mrd. Euro) aus dem allg. Haushalt, um die geplante Investitionslinie abzusichern (Erhöhung der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur um insgesamt 5 Mrd. € für 4 Jahre)
- | Ausdehnung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen als Langfristoption ab 2018 (Koalitionsvereinbarung)

Polit-ökonomische Aspekte der Mautdiskussion

- | Die Diskussion um Details der Wegekostenrechnung lenkt davon ab, dass die große Linie der Wirtschaftspolitik nicht stimmt (konsumtive vs. Investive Haushaltsschwerpunkte)
- | Für die Verkehrspolitik ist die Wegekostendiskussion ein Verschiebebahnhof – entscheidend ist, „was hinten raus kommt“
- | „Gemittelte“ Mautsätze zwischen BAB und BS führen die ganzen vorherigen Rechenkunststücke ad absurdum
- | Die Tatsache, dass zwischen den BAB-Wegekosten für 2012 (IWW/Progtrans) und 2013 (Alfen /AVISIO/IVM) der Faktor „Zwei“ steht, gibt Anlass zum Nachdenken
 - | Wurden Wegekosten in der Vergangenheit nicht über Jahre hinweg viel zu hoch ausgewiesen?
 - | Wie kann man in der Wirtschaft noch Vertrauen in wissenschaftlich fundierte politische Maßnahmen erzeugen?

Resümee: Das Thema Infrastrukturfinanzierung bleibt eine Dauerbaustelle (1)

- | Mit der neuen Wegekostenrechnung bricht der Politik ein bisher gut kalkulierbares und belastbares Einnahmengerüst weg
- | Die bisher verabschiedeten Ausgleichsmaßnahmen können die Löcher nicht adäquat stopfen
- | Angesichts der aktuellen Diskussion um Wegekosten und Mauthöhe wird die notwendige Reform der institutionellen Rahmenbedingungen der Infrastrukturbereitstellung (Finanzierungskreisläufe, Fonds, Anreize zur Effizienzsteigerung) verdrängt
- | Zudem bleibt unklar, wie der Bund sein Verhältnis zum Mautbetreiber Toll Collect in Zukunft gestalten will.

Resümee: Das Thema Infrastrukturfinanzierung bleibt eine Dauerbaustelle (2)

- | Absenkung der Mautpflicht auf 3,5t und Bemautung aller Bundesstraßen sind aus heutiger Sicht Langfristoptionen mit wenig aktuellem Problemlösungspotential; Wie werden z.B. bei Einführung einer Pkw-Maut bis dahin Fahrzeuge zwischen 3,5t und 7,5t behandelt?
- | Wie geht es im Hinblick auf eine Bus-Maut weiter?
- | Ohne die Einführung einer Pkw-Maut, die auch wirklich zur Finanzierung beiträgt, wird die Nutzerfinanzierung ein Torso bleiben
- | Die Wegekostenrechnung zeigt auch, dass eine entfernungsabhängige Pkw-Maut wenig Sinn macht (geringe Mautsätze sprechen für eine Vignette)
- | Was bleibt von den von den Daehre- und Bodewig-Kommissionen erarbeiteten Ansätzen zur Problemlösung bei der Infrastrukturfinanzierung?

Kontakt:

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf
ZEPPELIN-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik
ZEPPELIN UNIVERSITÄT gGmbH
Hochschule zwischen Wirtschaft, Kultur und Politik
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen | Bodensee
Tel. +49 7541 6009-1211
E-Mail: alexander.eisenkopf@zu.de