

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 930. Sitzung am 6. Februar 2015 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat weist auf die herausragende Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur für die Mobilität und Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger sowie für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Deutschland hin.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass die Verkehrsinfrastruktur unter einem zunehmenden Substanzverzehr und vielerorts unter einer erheblichen Qualitätsverschlechterung leidet. Daraus resultieren negative Auswirkungen für Mobilität und Standortqualität. Der Bundesrat betont, dass Erhalt und bedarfsgerechter Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zentrale Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge sind, die auch in die Zukunft gerichtet sind. Diese Aufgaben dürfen nicht gegenüber anderen Zukunftsinvestitionen zurückgestellt werden.
3. Der Bundesrat stellt fest, dass die Verkehrsinfrastruktur aller Verkehrs- und Baulastträger (Bund, Länder, Kommunen) in Deutschland seit Jahren erheblich unterfinanziert ist. Der von der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" errechnete Fehlbetrag beläuft sich dabei auf 7,2 Mrd. Euro jährlich. Die bislang bereit gestellten Finanzmittel einschließlich der vom Bund vorgesehenen Ausweitung der Nutzerfinanzierung werden bei weitem nicht ausreichen, um das Problem der gravierenden Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur nachhaltig zu lösen.

4. Die Kommission empfiehlt, für die auskömmliche Finanzierung aus den verschiedenen Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs (unter anderem Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) zukünftig deutlich mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Falls der erforderliche Finanzierungsbedarf aus den Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs alleine nicht abgedeckt werden kann, hält der Bundesrat weitere Nutzerfinanzierungen für erforderlich. Dafür sieht er insbesondere folgende Optionen: die Ausweitung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf alle Bundes-, im nächsten Schritt auch alle Landesstraßen sowie die Einbeziehung von Lkw ab 7,5 Tonnen auf diesem Netz.
5. Um diese Vorschläge umzusetzen, müssen die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu zählt die kurzfristige Weiterentwicklung der Mauterhebung. Die Entscheidung der Bundesregierung, das Unternehmen Toll Collect als Mautbetreiber nicht zeitweise in Bundeseigentum zu übernehmen (sogenannte Call Option), bedeutet einen Rückschlag für die künftige Finanzierung, da die notwendige Weiterentwicklung des Systems der Lkw-Mauterhebung damit verschoben wurde, und durch mögliche Klagen von Konkurrenten gegen die geplante Direktbeauftragung des Unternehmens Toll Collect massive zeitliche Verzögerungen bei der Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen zu erwarten sind.
6. Der Bundesrat stellt fest, dass die aktuell vom Bund verfolgte Ausweitung der Lkw-Maut und die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante Einführung der Infrastrukturabgabe nicht das Mittelaufkommen erwarten lassen, das notwendig ist, um den bestehenden Sanierungs- und Erhaltungsstau zu beseitigen sowie wichtige Neu- und Ausbauprojekte umzusetzen.
7. Zu den unerlässlichen Grundlagen einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Verkehrsinfrastrukturfinanzierung gehört eine zügige Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung, da für den zielgerichteten Einsatz weiterer Mittel eine klare Priorisierung und Schwerpunktsetzung unerlässlich ist.

Der Bundesrat erwartet deshalb, dass die Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans 2015 - 2030 (BVWP) als verkehrsträgerübergreifende Netzplanung zügig, transparent und unter Beteiligung der Öffentlichkeit vorangetrieben wird. Für besonders dringende und schnell umzusetzende überregional bedeutsame Vorhaben soll im neuen BVWP und in den Ausbaugesetzen für die

Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße ein "nationales Prioritätenkonzept" definiert werden. In diese Projekte sollen künftig als Zielgröße 80 Prozent der Mittel für den Neu- und Ausbau fließen. Dazu gehören der Ausbau hoch belasteter Knoten, Seehafenhinterlandanbindungen und Hauptachsen, die Schließung wichtiger überregional bedeutsamer Netzlücken sowie die Einbindung transeuropäischer und in völkerrechtlichen Verträgen vereinbarter Verkehrsachsen. Diese prioritären Bundesverkehrsprojekte mit überregionaler Bedeutung sollten bei der Aufstellung des neuen Bundesverkehrswegeplans in einer eigenständigen Kategorie "Vordringlicher Bedarf plus" zusammengefasst und damit ihre besondere Bedeutung dokumentiert werden.

8. Der Bundesrat lehnt den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf aus den nachfolgenden Überlegungen ab.
9. In dem ebenfalls von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf für ein Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz (BR-Drucksache 639/14) sind neben Folgeänderungen durch die veränderten Verwaltungszuständigkeiten im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer auch Steuererleichterungen für Fahrzeughalter vorgesehen. Diese Steuererleichterungen sollen laut Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf in Teil A Ziffer I eine Doppelbelastung der Kraftfahrzeugsteuerpflichtigen bei der Einführung einer Infrastrukturabgabe vermeiden.
10. Der Bundesrat hat grundsätzliche Bedenken, ob die gleichzeitige Einführung einer Infrastrukturabgabe in Deutschland und eines Freibetrags bei der Kfz-Steuer in gleicher Höhe (siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes - BR-Drucksache 639/14) mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Es besteht die Gefahr, dass in einem EU-Vertragsverletzungsverfahren oder in einem Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof die Kompensation für die deutschen Kfz-Halterinnen und Halter für rechtswidrig erklärt und die Infrastrukturabgabe für Inländer in der Folge zu einer Mehrbelastung führen wird.

Der Bundesrat erwartet, dass im weiteren Verfahren eine rechtssichere Regelung gefunden wird, die sicherstellt, dass bei dem Außerkrafttreten eines der beiden Gesetze jeweils das andere Gesetz ebenfalls außer Kraft tritt.

11. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für die Einführung einer Infrastrukturabgabe werden von der Bundesregierung Einnahmen von rund 700 Mio. Euro jährlich für nicht im Inland zugelassene Fahrzeuge erwartet. Der Bundesrat kann zum Einen die statistischen Daten nicht nachvollziehen, die die Bundesregierung der Rechnung zugrunde legt. So ist aus Sicht des Bundesrates nicht erkennbar, wie viele der gezählten ausländischen Fahrzeuge mehrfach deutsche Bundesfernstraßen benutzen und damit nur einmal als Zahler auftreten. Zum Anderen sind die erwarteten Administrations- und Systemkosten voraussichtlich deutlich höher als der angenommene Erfüllungsaufwand von 379 Mio. Euro (einmalig) und 202,5 Mio. Euro (jährlich) allein für das Infrastrukturabgabengesetz. Der Bundesrat äußert daher erhebliche Bedenken hinsichtlich der Relation zwischen dem anfallenden Erfüllungsaufwand und den zu erwartenden Einnahmen.

Der Bundesrat geht davon aus, dass zum Zeitpunkt der Einführung der Infrastrukturabgabe in Deutschland der Bund aufgrund der hohen Kosten für die Errichtung des Erhebungssystems durch private Dritte und die Implementierung in der Verwaltung keine oder nur sehr geringe zusätzlichen Einnahmen erzielen wird.

12. Der Bundesrat kritisiert, dass der Entwurf zwar vorsieht, dass die prognostizierten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe in Höhe von 3,7 Mrd. Euro (abzüglich der Erhebungskosten) zweckgebunden in den Verkehrsinvestitions Haushalt des Bundes fließen, jedoch gleichzeitig die Steuermittel für die Verkehrsinvestitionen des Bundes um 3 Mrd. Euro gekürzt werden. Der Bundesrat erwartet, dass die vollständigen Netto-Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung zusätzlich zweckgebunden in die Verkehrsinfrastruktur investiert werden.
13. Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung im laufenden Gesetzgebungsverfahren sicherstellt, dass spätestens zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch den Deutschen Bundestag eine abschließende Stellungnahme der Kommission zur Europarechtskonformität vorliegt.
14. Der Bundesrat stellt fest, dass es sich bei dem Gesetzentwurf um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt. Der Gesetzentwurf überträgt den nach Landesrecht für die Kfz-Zulassung zuständigen Behörden neue Aufgaben, beispielsweise die gesamte Ausnahmeprüfung nach § 2 Absatz 1 Infrastruktur-

abgabengesetz für neu zuzulassende Kraftfahrzeuge, welche umfangreich ist und zusätzlich Kosten verursacht. Eine Zustimmung des Bundesrates sowie eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes zu diesem Verfahren ist insoweit unerlässlich. Dies schließt auch die Zustimmungspflicht des Bundesrates zur Festlegung des Zeitpunkts des Beginns der Erhebung einer Infrastrukturabgabe für Bundesfernstraßen ein.

15. Unabhängig von der Frage der Zustimmungspflicht stellt der Bundesrat fest, dass gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 Grundgesetz eine Aufgabenübertragung des Bundes an die nach Landesrecht für die Kfz-Zulassung zuständigen Behörden verfassungsrechtlich unzulässig ist. Durch Bundesgesetz dürfen aus Gründen eines fehlenden Konnexitätsausgleichsanspruchs Aufgaben nicht unmittelbar an Kommunen übertragen werden. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden jedoch den kommunalen Zulassungsbehörden ("den nach Landesrecht für die Kraftfahrzeugzulassung zuständigen Behörden") neue Aufgaben übertragen.
16. Darüber hinaus sieht der Bundesrat erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplante Aufgabenübertragung auf die Zulassungsbehörden. Mit der Prüfung von Ausnahmetatbeständen vor der Zulassung eines Fahrzeugs als eigene Angelegenheit würde den Behörden der Länder eine Aufgabenwahrnehmung übertragen werden, die aufgrund des Artikels 1 § 4 Absatz 1 und 2 Infrastrukturabgabengesetz sowie Artikel 2 Nummer 3 dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) als der für die Erhebung der Infrastrukturabgabe zuständigen Bundesbehörde zugewiesen ist. Die Entscheidung über Ausnahmen von der Abgabepflicht ist Teil des der Bundesbehörde obliegenden Abgabenerhebungsverfahrens und kann nicht auf die Länder übertragen werden. Damit wäre eine mit der Aufgabenverteilung nach den Artikeln 83 ff. Grundgesetz unvereinbare Mischverwaltung zwischen Bundes- und Länderbehörden gegeben, da dieser Aufgabenbereich nicht über die Regelungen in Artikel 91c und 91e Grundgesetz von dem Verbot ausgenommen ist.
17. Die Aufgabenübertragung auf die Zulassungsbehörden kann nicht oder nur mit erheblichem Aufwand bewältigt werden. Für die kommunalen Behörden wäre ein finanzieller Ausgleich durch die Bundesregierung in Form einer Gebühr oder einer Kompensationszahlung zu schaffen.

Der Bundesrat stellt fest, dass der vorgesehene Personalentwicklungsplan/Stellenaufwuchs sowohl beim Bundesamt für Güterverkehr (BAG) als auch beim KBA unzureichend ist, um eine effektive Kontrolle der Pkw von in- und ausländischen Kfz-Halterinnen und Haltern auf dem gesamten abgabepflichtigen Straßennetz vorzunehmen. Die Erhebung der Infrastrukturabgabe fußt damit auf einer unsicheren Grundlage.

18. Der Bundesrat verweist darauf, dass die vorgenommene Festsetzung der Höhe der Kurzzeitvignetten für ausländische Kfz-Halterinnen und Halter im Vergleich zur Höhe der typenbezogenen Jahresvignette für ausländische Kfz-Halterinnen und Halter unverhältnismäßig ist und gegen das europäische Gemeinschaftsrecht verstößt, da bei einzelnen Fahrzeugtypen der Preis der pauschalen Zeitvignette höher als die typenbezogene Jahresvignette ist.
19. Die in § 2 Absatz 1 Nummer 10 Infrastrukturabgabengesetz vorgesehene Befreiung von Elektrofahrzeugen ist entgegen der bestehenden Regelung in § 3d KraftStG unbefristet und verkehrspolitisch nicht sachgerecht.
20. Des Weiteren weist der Bundesrat darauf hin, dass Unklarheiten im Verwaltungsvollzug zu erwarten sind, da einige Fallgestaltungen nicht oder nicht ausreichend geregelt und auch nicht von den Verordnungsermächtigungen erfasst sind. Insbesondere bedürften folgende Regeln einer Überarbeitung:
 - Die Prüfung der Ausnahmetatbestände des § 2 Absatz 1 Infrastrukturabgabengesetz ist gemäß § 8 Absatz 3 Infrastrukturabgabengesetz in Verbindung mit den Erläuterungen von den Zulassungsbehörden zu prüfen. Die Tatbestände der Nummern 1 bis 7 sind nicht deckungsgleich mit den entsprechenden Tatbeständen der Steuerbefreiung nach § 3 KraftStG, so dass hier eine eigenständige Prüfung und Entscheidung mit Rechtsfolgen zu treffen ist.
 - Die Ausnahmen nach § 2 Absatz 1 Nummer 8e und f Infrastrukturabgabengesetz stellen gegenüber dem KraftStG neue Tatbestände dar.
 - Die in § 2 Absatz 1 Nummer 9 Infrastrukturabgabengesetz aufgeführten Kfz können nicht unter die Ausnahme fallen, da es sich um im Ausland zugelassene Kfz handelt, die gemäß § 1 Absatz 2 Infrastrukturabgabengesetz nicht unter die Infrastrukturabgabe fallen.

- Nach § 2 Absatz 2 Infrastrukturabgabengesetz ist die Tatsache eines Ausnahmetatbestandes an das KBA zur Registrierung im Infrastrukturabgaberegister zu melden. Dieses erfordert neben der entsprechenden Anpassung der dv-Verfahren auch eine Festlegung der Standards entsprechend den Regelungen in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV). Derartige Regelungen bzw. Ermächtigungen für eine Verordnungsregelung fehlen.
 - Die in § 5 Absatz 3 Nummern 1, 2 und 5 Infrastrukturabgabengesetz aufgeführten Daten können auch dem Zentralen Fahrzeugregister (ZFZR) entnommen werden, was letztlich durch die parallele Datenübermittlung von den Zulassungsbehörden zur Doppelarbeit führt.
 - Für kurze Zulassungszeiträume (z. B. Tageszulassung) gemäß § 6 Absatz 4 Infrastrukturabgabengesetz entstehen geringfügige Beträge. Grundsätzlich wären für deren Vollstreckung die zuständigen Bundesbehörden (HZA) zuständig.
 - Die Abgabensätze nach § 7 Infrastrukturabgabengesetz und der Anlage unterscheiden zwischen benzin- und dieselangetriebenen Kfz sowie Oldtimern mit der Begründung, dass Diesel- und Oldtimer-Kfz umweltschädlicher sind. Dieses Unterscheidungskriterium ist im Rahmen dieses Gesetzes nicht zulässig.
21. Der Bundesrat kann in dem vorliegenden Gesetzentwurf keine praktikable Regelung für eine unbürokratische Rückerstattung der Infrastrukturabgabe für den Fall, dass Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen nicht genutzt werden, erkennen. Bisher ist der Nachweis der Nichtnutzung im Entwurf nicht eindeutig geregelt. Damit ist von einer nicht unerheblichen Anzahl von Anträgen auf Rückerstattung und einer damit verbundenen Reduzierung der prognostizierten Einnahmen auszugehen. Darüber hinaus verweist der Bundesrat darauf, dass für den Fall der Rückerstattung an inländische Kfz-Halterinnen und Halter von Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt auszugehen ist, da der gleichzeitig eingeführte Freibetrag bei der Kfz-Steuer für Inländer weiterhin gewährt werden soll.
22. Der Bundesrat sieht die Grundsätze des Datenschutzes durch den vorliegenden Entwurf nicht umfassend gewahrt. Es wird begrüßt, dass in einem ersten Schritt die Datenerhebung zum Zwecke der Kontrolle nunmehr nur stichprobenartig

erfolgen soll und eine umgehende Löschung erfolgt. Eine Kontrolle der Entrichtung der Infrastrukturabgabe auf deutschen Bundesautobahnen und Bundesstraßen durch inländische Kfz-Halterinnen und Halter mit Hilfe von Kontrollbrücken, portablen Kontrollen und Kontrollfahrzeugen wird jedoch grundsätzlich als nicht notwendig angesehen. Eine Kontrolle ist über den Eingang der Zahlung der Infrastrukturabgabe im Zuge der Anmeldung eines Kfz in Deutschland erfolgt und wird damit als vollkommen ausreichend angesehen. Eine Erhebung der Daten der inländischen Kfz-Halterinnen und Halter zu Kontrollzwecken ist damit, auch kurzzeitig, nicht erforderlich.

Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, warum die nach § 5 Absatz 2 und 3 Infrastrukturabgabengesetz erhobenen Daten beim KBA drei beziehungsweise sechs Jahre zu speichern sind und nicht unmittelbar nach der Entrichtung beziehungsweise nach dem Ende der Frist für einen Erstattungsantrag gelöscht werden.

23. Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt nicht, dass infolge der Einführung der Infrastrukturabgabe, die für im Ausland zugelassene abgabepflichtige Fahrzeuge zu entrichten ist, erhebliche wirtschaftlich nachteilige Auswirkungen auf grenznahe Unternehmen zu befürchten sind. Zwar sieht der Gesetzentwurf der Bundesregierung vor, dass im Ausland zugelassene Fahrzeuge nur auf den Bundesautobahnen mautpflichtig sind. Damit wird aber der Tatsache nicht Rechnung getragen, dass viele grenznahe deutsche Kommunen aus dem Ausland nur im Autobahnnetz günstig erreichbar sind. Die Abgabepflicht auf diesen Autobahnen wird einen Teil der ausländischen Bürgerinnen und Bürger davon abhalten, grenznahe Unternehmen beispielsweise des Einzelhandels und des Gastgewerbes aufzusuchen. Auch besteht die Gefahr, dass durch Ausweichverkehre in den grenznahen Regionen eine erhebliche Mehrbelastung der nachgeordneten Bundes-, Landes- und Kreisstraßennetze entsteht. Nach Ansicht des Bundesrates genügt es daher nicht, die Abgabepflicht auf genau bezeichnete Bundesstraßen auszudehnen, wenn dies zur Vermeidung von Ausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs gerechtfertigt ist. Der Bundesrat hält hier eine Regelung, bestimmte Autobahnabschnitte von der Abgabepflicht freizustellen, für zwingend erforderlich. Da sich die vorbeschriebenen Effekte mit zunehmendem Abstand von der deutschen Staatsgrenze

abschwächen, wird es für hinreichend erachtet, die Möglichkeit des Verzichts auf die Abgabepflicht auf einen Bereich von 30 km innerhalb des Bundesgebietes bis zu den Staatsgrenzen zu beschränken.