

Wirkungsanalyse Pkw-Maut – Folgen für Deutschland

Kurzstudie im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz



Vorwort

Der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, hat am 30. Oktober 2014 seinen Gesetzentwurf für eine Infrastrukturabgabe vorgestellt. Kern des Vorhabens ist die Erhebung einer Mautgebühr für Pkw und Wohnmobile auf den Bundesfernstraßen ab dem Jahr 2016. Im Koalitionsvertrag von SPD, CDU und CSU ist festgeschrieben, dass durch die Pkw-Maut kein inländischer Fahrzeughalter stärker belastet werden darf und die Umsetzung europarechtskonform erfolgen muss.¹

Das im Juli 2014 vorgestellte Konzept einer Pkw-Maut für Ausländer als Infrastrukturabgabe hat zahlreiche Reaktionen und Diskussionen hervorgerufen. Die zentralen Bedenken bezogen sich vor allem auf die fragliche EU-Konformität, die praktische Umsetzbarkeit sowie die Folgen auf den kleinen Grenzverkehr sowie die tatsächlich erzielbaren Einnahmen.

Neben diesen Hauptkritikpunkten gibt es jedoch noch zahlreiche weitere offene Fragen, die bisher nur wenig thematisiert wurden, sich aber im Laufe des weiteren Verfahrens stellen werden. Diesen Fragen soll im Rahmen dieser Kurzstudie nachgegangen werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Themenkomplexe zunächst in den Gesamtkontext eingeordnet und detailliert erläutert. Sofern möglich, werden weitere Daten und Zahlen herangezogen, um die finanziellen Implikationen der geplanten Infrastrukturabgabe genauer zu beziffern. Auf diese Weise sollen die möglichen Folgen des Vorhabens aufgezeigt werden.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, S. 29.

Inhalt

Vorwort	1
Finanzierung	3
Bund-Länder-Beziehungen	5
EU-Konformität	6
Vertrieb und Kontrolle.....	8
Pkw-Maut und Lkw-Maut.....	9
Auswirkungen auf den Datenschutz.....	10
Fazit	13
Anhang	14

Finanzierung

Berechnungsbasis

Auf Basis des Gesetzentwurfs geht der Verkehrsminister aktuell von Einnahmen durch die Infrastrukturabgabe von insgesamt € 3,7 Mrd. pro Jahr, davon € 700 Mio. pro Jahr von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen, aus. Abzüglich der Systemkosten von rund € 200 Mio. ergeben sich Netto-Einnahmen von € 500 Mio.

Einschätzung

Unabhängige Erhebungen zu den erwarteten Einnahmen einer Pkw-Maut für nicht in Deutschland zugelassene Fahrzeuge kommen hier auf wesentlich niedrigere Beträge. Aus offiziellen Erhebungen wissen wir, dass der Anteil ausländischer Pkw auf Bundesautobahnen etwa 6,7 % beträgt².

Auf Grundlage der Preisstruktur der geplanten Infrastrukturabgabe und auf der Basis der offiziellen Zahlen zur Nutzung des deutschen Bundesfernstraßennetzes durch ausländische Autofahrer erscheinen daher jährliche Brutto-Einnahmen von € 330 Mio. realistisch. Abzüglich der Betreiberkosten von rund € 160 Mio. sowie Kontrollkosten des Bundesamts für Güterverkehr (BAG) von rund € 59 Mio. und Technikkosten des Kraftfahrtbundesamt (KBA) von ca. € 7 Mio. ergeben sich etwas mehr als € 100 Mio. Dies wären jedoch weit weniger als die von Verkehrsminister Dobrindt veranschlagten Einnahmen.

Der Anteil ausländischer Fahrzeuge auf deutschen Bundesautobahnen liegt unter 7 %. Selbst bei der Annahme, dass im Wesentlichen Kurzzeitvignetten gekauft werden, wird das Volumen nicht nennenswert steigen. Die Vergleiche mit Österreich sind hierfür nicht plausibel. In Österreich liegen die Fahrleistungen im Schnitt bei 220 km pro 10-Tages-Vignette. In Deutschland wären dies mit 700 km das Dreifache. In anderen Worten: Umgelegt auf eine Kilometergebühr würde die Infrastrukturabgabe in Deutschland rund 2 Eurocent pro Kilometer erbringen. Die 10 Tagesvignette hingegen nur 1,4 Eurocent.

Die erwarteten Systemkosten von € 200 Mio. erscheinen demgegenüber weitgehend plausibel. Dies aber nur, wenn der zukünftige Betreiber Teile der Infrastruktur von TollCollect nutzen kann. Denn sowohl die Kontrollbrücken als auch die Einbuchungsterminals sind im Eigentum und der Verfügungshoheit der TollCollect. Bis zum heutigen Tage ist die Entscheidung über die Verlängerung oder das Ziehen der Call-Option noch nicht durch einen juristischen Akt vollzogen.

Setzt man die erwarteten Einnahmen in Verhältnis zu den Systemkosten, so ergeben sich selbst bei den optimistischen Prognosen des Verkehrsministeriums bereits Systemkosten von rund 30 % (bezogen auf die *tatsächlich* erzielten Einnahmen). Hiermit liegen sie deutlich über den Erhebungskosten anderer Steuern und Abgaben im Verkehrsbereich. Herr Dobrindt versucht dies zu kaschieren, in dem er die gesamten Brutto-Einnahmen (Inländer + Ausländer) für seine Berechnungen zu Grunde legt – auf diese Weise ergeben sich Systemkosten von nur rund 5 % bzw. 8 %. Ehrlicherweise müssten sich die Systemkosten jedoch auf die tatsächlich erzielten Einnahmen (einschließlich Kompensation) beziehen.

² Bundesanstalt für Straßenwesen (2008): Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs. Darstellung und Aufbereitung der Ergebnisse der AVZ 2008 im Bundesinformationssystem Straße.

Zusammenfassung

Allgemein wird wieder einmal die logische Schrittfolge von Kostenermittlung, Zweckbindung und Mittelerhebung missachtet. Die Frage der Zweckbindung der Mittel ist zudem ungeklärt.

Die vom BMVI veranschlagten Einnahmen sind darüber hinaus sehr optimistisch angesetzt. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen erscheinen hingegen nach Abzug der Systemkosten Einnahmen von maximal € 105 Mio. als realistisch. Selbst in der Berechnung des BMVI sind die Systemkosten, bezogen auf die tatsächlichen Einnahmen, mit knapp 30 % extrem hoch – das System ist schlicht nicht effizient. Zum Vergleich: Nahezu der gleiche Betrag ließe sich völlig unbürokratisch erheben, wenn die Mineralölsteuer um einen viertel Cent erhöht würde.

Bei einer Gegenüberstellung werden die Unterschiede zur Einnahmeprognose des BMVI deutlich:

	Brutto-Einnahmen (Mio. €)	System-/Kontroll-Kosten (Mio. €)	Netto-Einnahmen (Mio. €)
Prognose BMVI Juli 2014	860	260	600
Prognose Schmid Mobility Juli 2014	500	250-300	200-250
Prognose BMVI Oktober 2014	700	200	500
Prognose Schmid Mobility Oktober 2014	330	225	105

Insgesamt reichen die Einnahmen selbst bei der Annahme der optimistischen Zahlen aus dem BMVI bei weitem nicht, um dem Substanzverzehr der deutschen Verkehrsinfrastruktur wirksam etwas entgegenzusetzen. Die Lücke zur Finanzierung der Bundesfernstraßen wird dabei nur mit weniger als 5 % geschlossen.

Bund-Länder-Beziehungen

Hintergrund

Anders als im Eckpunktepapier im Juli 2014 vorgestellt, bezieht sich die Pkw-Maut nun nur noch auf die Bundesfernstraßen. Für Ausländer sogar nur auf Bundesautobahnen und in Ausnahmefällen auf ausgewiesenen Bundesstraßen. Damit hoffen die Verfasser eine Zustimmungspflicht des Bundesrates einerseits und eine Belastung des kleinen Grenzverkehrs anderseits zu umgehen.

Einschätzung

Auch wenn durch die Einführung einer Abgabe nur auf Bundesfernstraßen nun die Probleme im kleinen Grenzverkehr reduziert werden, wird es in gewissen Regionen immer noch zu Einbußen führen. So können z.B. grenznahe Flughäfen und inländische Tourismusgebiete nur gegen Bezahlung einer Infrastrukturabgabe erreicht werden. Wie hoch die damit verbundenen Einbußen für die Flughäfen sein werden, gilt es noch abzuschätzen.

Der Gesetzentwurf enthält die Möglichkeit, dass in Ausnahmefällen eine Ausdehnung der Abgabepflicht auf die Bundesstraßen durch Rechtsverordnung möglich ist. Auslöser sollen dabei ausschließlich aus Sicherheitsgründen nicht vertretbare Verkehrsverlagerungen auf Bundesstraßen, insbesondere auch zum Schutz der Wohnbevölkerung an Ortsdurchfahrten sein. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Baulast für ortsdurchquerende Bundesstraßen mit mehr als 20.000 - 80.000 Einwohner (je nach Bundesland) auf die Kommunen übergeht und somit einen Anspruch für die selbigen begründet.

Zusammenfassung

Durch den geänderten Geltungsbereich der Pkw-Maut auf nur Bundesfernstraßen reduziert sich die Auswirkung auf den kleinen Grenzverkehr. Dennoch muss die Auswirkung vor allem auf grenznahe Flughäfen sowie auf inländische Tourismusgebiete gesondert geprüft werden. Durch die Möglichkeit der Miteinbeziehung von Bundesstraßen im Falle von Ausweichverkehren entstehen Ansprüche auf die Einnahmen für Kommunen. Hier muss erneut über einen finanziellen Ausgleich an die Kommunen verhandelt werden.

EU-Konformität

Hintergrund

Laut den Plänen des Verkehrsministeriums soll die Kompensation für deutsche Fahrzeughalter über einen Freibetrag in der Kfz-Steuer erfolgen, mit der die Ausgaben für die Infrastrukturabgabe vollständig und unbürokratisch kompensiert werden.

Hinsichtlich der europarechtlichen Zulässigkeit seines Vorhabens stützt sich der Verkehrsminister im Wesentlichen auf eine Aussage der EU-Kommission aus dem letzten Jahr, wonach „grundsätzlich eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter der Beachtung der in Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt.“³ Die Trennung dieser beiden Bereiche soll nun dadurch betont werden, dass zwei unterschiedliche Gesetze verabschiedet werden (Infrastrukturabgabe / Kfz-Steuerreform), die formal in keinem Verhältnis stehen.

Einschätzung

Nach wie vor bestehen große Zweifel, ob das geplante Vorgehen europarechtlich zulässig ist, da trotz der Aufteilung in zwei unterschiedliche Gesetze immer noch eine sehr enge Konnexität zwischen Maut und den Steuerentlastungen besteht. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass die Infrastrukturabgabe bei einer rechtlich sauberen Ausarbeitung europarechtskonform gestaltet werden kann. Gibt es weiterhin unterschiedliche Rechtsauffassungen, muss in letzter Instanz der Europäische Gerichtshof entscheiden.

Durch die formale Trennung der beiden Gesetze ist keine *dauerhafte* Verknüpfung von Kfz-Steuer und Infrastrukturabgabe gegeben. Dies bedeutet jedoch auch im Umkehrschluss, dass alle *zukünftigen* Erhöhungen der Pkw-Maut oder der Kfz-Steuer nicht mit dem jeweils anderen System verrechnet werden. Die Kompensation wird also nur *einmalig* vorgenommen. Anders als die Lkw-Maut richtet sich die Pkw-Maut nicht nach transparenten Kriterien, sondern ist in ihrer Höhe politisch festgelegt. Die Infrastrukturabgabe soll als Gebühr im Sinne der Kompetenznorm eingeführt werden. Es wird auf eine summarische an die tatsächliche Nutzung angelehnte Abgabe verwiesen. Es soll somit ein Konstrukt geschaffen werden, das einen Beitrag auf Basis belegbarer Kosten abbildet. Somit versucht man die Zweckbindung der Mittel zu legitimieren.

Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der willkürlichen Höhe der Bestimmung mehr als zweifelhaft und mangels fehlender Rechtsgrundlage für ein Wegekostengutachten auch nicht einzufordern.

Unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit müssen auch die Schäden betrachtet werden, die durch die Rhetorik („Ausländer-Maut“) entstehen. Ein derartiges Konzept läuft dem Grundgedanken der Freizügigkeit in Europa zuwider. Schon jetzt ist absehbar, dass die Infrastrukturabgabe zu Gegenreaktionen in den europäischen Nachbarstaaten führen wird – sei es in Form von Klagen oder durch die Erhebung ähnlicher Abgaben.

Zusammenfassung

Durch die Infrastrukturabgabe wird ein System etabliert, dass zukünftig der politischen Beliebigkeit unterworfen ist. Dadurch, dass sich die geplante Pkw-Maut nicht nach klar definierten Kriterien aus-

³ Vgl. Antwort von Verkehrskommissar Kallas an Michael Cramer, MdEP vom 28.10.2013, online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>.

richtet, wird die Versuchung groß sein, nach Haushaltslage die Pkw-Maut beliebig zu erhöhen.

Wird die Maut oder die Kfz-Steuer in Zukunft erhöht, werden jedoch auch deutsche Fahrzeughalter mehr belastet als heute. Am Ende könnte es so kommen, dass die deutschen Fahrzeughalter doppelt bezahlen: Auf der einen Seite durch künftige Mauterhöhungen, andererseits durch die Einführung zusätzlicher Mautsysteme im Ausland.

Vertrieb und Kontrolle

Hintergrund

Die Vignette wird laut Maut-Konzept in Form einer virtuellen Vignette für die deutschen Fahrzeughalter und einer 10-Tages-Vignette (10 €), einer 2-Monats-Vignette (22 €) und einer Jahresvignette für nicht in Deutschland zugelassene Fahrzeuge angeboten. Der Preis für Jahresvignetten bemisst sich nach der Umweltfreundlichkeit der Fahrzeuge sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr. Deutsche Fahrzeughalter erhalten diese im Rahmen ihres Kfz-Steuerbescheides. Ausländische Fahrzeughalter können die Vignette online bestellen oder an Tankstellen oder Einbuchungsterminals erhalten. Jahresvignetten richten sich ebenfalls nach den Fahrzeugspezifika während Kurzzeitvignetten nur zu einem Pauschalpreis zu erwerben sind.

Einschätzung

Das virtuelle Vignetten-System ist vom Grundsatz her ein einfaches System. Dies aber nur insoweit es sich um im Inland oder in für das BAG oder anderen nationalen Organen zugänglicher Datenbank registrierten Kfz-Kennzeichen handelt. Sobald Fahrzeuge ohne Erfassung in zugänglichen Datenbanken im deutschen Fernstraßennetz auftauchen kann eine Kontrolle nur über einen physischen Vorgang erfolgen.

Ausländische Fahrzeughalter müssen sich eigenständig um die Beschaffung der Vignette kümmern. Dies kostet neben Geld auch Zeit und erfordert eine vorrausschauende Planung. Durch die Zurverfügungstellung von Einbuchungsautomaten bedarf es entweder des Erwerbs neuer Hardware oder der Nutzung der Automaten von TollCollect. Diese stehen zwar dem Bund nicht aber dem Betreiber am Ende der Vertragslaufzeit mit TollCollect zur Verfügung.

Da der Erwerb von Jahresvignetten für nicht in Deutschland zugelassene Kraftfahrzeuge vor Reiseantritt nur online möglich sein wird, sind sämtliche Nutzer strukturell benachteiligt, die über keinen Zugang zum Internet oder über keine entsprechende Kompetenz verfügen. Des Weiteren führt dies zu potentiellen Stausituationen an vor allem kleinen und bereits zurückgebauten früheren Grenzanlagen.

Zusammenfassung

Zu Einbuchungs- und Kontrollzwecken muss die Infrastruktur von TollCollect genutzt werden bzw. ein redundantes System aufgebaut werden. Der Aufwand ist dennoch erheblich. Liegen die Kosten für die Erhebung doch bei rund € 7 Mio. p.a. beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) und die Kosten für die Kontrolle durch die BAG bei rund € 59 Mio. p.a. Somit belaufen sich die Systemkosten des KBA und des BAG auf rund 10 % der Gesamteinnahmen.

Pkw-Maut und Lkw-Maut

Hintergrund

Bei einer möglichen Einführung einer Infrastrukturabgabe für Fahrzeuge bis 3,5 t würden fortan zwei völlig unterschiedliche Maut-Systeme nebeneinander existieren: Auf der einen Seite die zeitbezogene Infrastrukturabgabe, auf der anderen Seite die nutzungsabhängige bestehende LKW-Maut. Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht (zGG) von 3,5 t- 7,5 t fallen gegenwärtig unter keine der beiden Systeme.

Einschätzung

Die geplante Infrastrukturabgabe und die bestehende LKW-Maut unterscheiden sich in zahlreichen Punkten voneinander:

Die geplante Pkw-Maut

- Gilt für alle Fahrzeuge bis 3,5 t zGG (also auch für Kleintransporter)
- Wird auf Bundesfernstraßen erhoben
- Ist nicht fahrleistungsbezogen
- Wird in ihrer Höhe politisch festgelegt

Die bestehende LKW-Maut

- Gilt für Fahrzeuge ab einem zGG von 12 t (geplant ab 2015: 7,5 t)
- Wird derzeit nur auf Bundesautobahnen und ausgewählten Bundesstraßen erhoben
- Ist fahrleistungsbezogen (weitere Kriterien: Achslast, Schadstoffklasse)
- Wird in ihrer Höhe durch das regelmäßig veröffentlichte Wegekostengutachten festgelegt, das auf wissenschaftlichen Kriterien beruht.

Dadurch, dass die Pkw-Maut auf allen Bundesfernstraßen gilt, die Lkw-Maut jedoch nur auf Bundesautobahnen und ausgewählten Bundesstraßen erhoben wird, entsteht die absurde Situation, dass die Hauptverursacher der Straßenschäden derzeit noch nicht an der Finanzierung des gesamten Bundesfernstraßennetzes beteiligt werden.

Fahrzeuge mit einem zGG von 3,5 t-7,5 t werden nicht bemaute. Der Verkehrsminister hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass diese der Eurovignettenrichtlinie unterliegen. Diese wird jedoch aktuell nicht auf diese Fahrzeugklasse angewendet. Dauerhaft wird sich diese Lücke – auch gegenüber der EU – nicht rechtfertigen lassen. Das heißt, dass die leichteren Nutzfahrzeuge (3,5 t-7,5 t) mittelfristig in eines der beiden Systeme integriert werden müssen.

Zusammenfassung

Nach den Plänen des Verkehrsministeriums soll die Pkw-Maut auch für Kleintransporter bis 3,5 t gelten. Letztlich werden aus Gründen der Gleichbehandlung auch kleinere Nutzfahrzeuge (3,5 t-7,5 t) auf Dauer nicht von einer Maut ausgenommen werden können. Dies träfe vor allem Handwerker und den Mittelstand.

Auswirkungen auf den Datenschutz

Hintergrund

Mit dem Gesetzentwurf zur neuen Pkw-Maut hat Herr Minister Dobrindt auf „die strengste Datenschutzvorschrift, die wir kennen“ hingewiesen.

Die Tatsache, dass die Pkw-Maut nun als virtuelle Vignette und nicht als klassisches „Pickerl“ eingeführt wird, weckt in der heutigen Zeit natürlich Begehrlichkeiten an vielen anderen Fronten. Lediglich 3 Tage hat es gedauert, bis das Bundeskriminalamt mit der Idee liebäugelte, bei „besonderen Ausnahmefällen der Schwerstkriminalität“ auf die durch die virtuelle Vignette gespeicherten Bewegungsdaten zuzugreifen.

Laut Gesetzentwurf muss man sich im Klaren darüber sein, dass neben den offiziellen Behörden, wie z.B. dem KBA, auch das privat geführte Betreiberunternehmen, welches den Auftrag für das neue System bekommen wird, Zugriff auf sensible (Bewegungs)-Daten erhält.

Einschätzung

I.

Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 40 f.) enthält § 10 Abs. 2 Mautgesetz die erforderlichen Bestimmungen über die Datenspeicherung und Datenübermittlung durch das Bundesamt für Güterverkehr und einen privaten Dritten. Die in Abs. 2 genannten Daten dürfen nach Abs. 2 S. 2 nur zum Zwecke der Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes verarbeitet und genutzt werden. Private Dritte haben die Daten zu löschen, wenn ein Erstattungsverlangen nicht fristgerecht gestellt wurde (§ 12 Abs. 1). Die Frist für das Erstattungsverlangen endet einen Monat nach Ende des Entrichtungszeitraums; beträgt dieser 1 Jahr, bedeutet dies: 13 Monate nach der Datenerhebung. Soweit private Dritte hoheitliche Aufgaben wahrnehmen – wie etwa den Kennzeichenscan nach § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 – agieren sie als Beliehene, d.h. sie nehmen Hoheitsrechte in eigenem Namen wahr.

II.

Insbesondere durch längerfristige oder weiträumig vorgenommene Kennzeichenerfassungen, die nicht notwendig „flächendeckend“ sein müssen, sind Grundrechtseingriffe von erheblichem Gewicht möglich, wenn etwa gezielt aus dem Aufenthaltsort auf das weitere Verhalten des Betroffenen geschlossen werden soll oder wenn mehrere Treffermeldungen heimlich gesammelt und zu einem Bewegungsprofil zusammengestellt werden. Werden detaillierte Informationen über das Bewegungsverhalten einer Person gewonnen und mit weiteren Informationen verknüpft, aus denen sich etwa erschließen lässt, zu welchem Zweck eine Person sich über einen längeren Zeitraum zu den jeweiligen Orten begibt, mit wem sie sich getroffen und was sie dort unternommen hat, so kann sich die Intensität des Eingriffs sogar derjenigen der Erstellung eines Persönlichkeitsbilds annähern (BVerfG NJW 2008, 1505, 1509). Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit auch die spezifische Funktion, eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme und auch des möglichen Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen (BVerfG, aaO.).

III.

Anlass und Verwendungszweck des automatisierten Kennzeichenscans sind im Falle der Maut zwar grundsätzlich bestimmt; es fehlt jedoch an Vorkehrungen gegen den Datenmissbrauch durch den privaten Dritten. § 10 Abs. 2 S. 2 des Mautgesetzes statuiert lediglich ein Verbot, die erhobenen

Daten zu anderen Zwecken als zur Überwachung der Einhaltung der Mautpflicht zu verwenden. Dieses Verbot hat jedoch nur geringe weitere Implikation; der private Dritte, der gegen das Verbot verstößt und z.B. ein kennzeichenbasiertes Bewegungsprofil erstellt und dieses anschließend auf dem gewerblichen Datenmarkt veräußert, handelt in jenem Falle zwar rechtswidrig, jedoch möglicherweise nicht hinreichend sanktionierungsfähig. Ein Verstoß gegen § 10 Abs. 2 S. 2 ist nicht einmal in § 14 als Ordnungswidrigkeit erfasst. Eine Strafbarkeit nach § 202 a StGB scheitert daran, dass es sich um Daten handelt, die gerade zur Erhebung durch den privaten Dritten bestimmt waren, also kein unbefugter Datenzugriff unter Überwindung einer Datensicherungseinrichtung vorlag („Hacken“). Ob eine Strafbarkeit nach § 44 Abs. 1 i.V.m. § 43 Abs. 2 BDSG in Betracht kommt, hängt davon ab, ob die Datenverarbeitung und –verwendung „unbefugt“ im Sinne jener Vorschriften sind. Dieses Ergebnis ließe sich möglicherweise durch Auslegung gewinnen, sofern die fehlende Befugnis aus dem Verwendungsverbot des § 10 Abs. 2 S. 2 abgeleitet wird.

Selbst wenn eine Strafbarkeit insoweit in Betracht kommt, handelt es sich doch um ein Antragsdelikt mit ausnehmend niedrigem Strafraumen (Höchststrafe 2 Jahre, zum Vergleich: beim einfachen Diebstahl – z.B. Taschendiebstahl – sind es bereits 5 Jahre). Eine Strafbarkeit setzt zudem den Nachweis der Bereicherungsabsicht voraus.

Um eine bessere generalpräventive (abschreckende) Wirkung gegenüber dem privaten Dritten zu erzielen, wäre es sinnvoller, eine eigene Strafnorm für Verstöße gegen § 10 Abs. 2 S. 2 in das Mautgesetz aufzunehmen. Die Norm sollte jede zweckfremde Datennutzung unter Strafe stellen und ausdrücklich auf die ohnehin anwendbaren Vorschriften über den Verfall (des aus der Tat erlangten Vermögensvorteils, §§ 73 ff. StGB) verweisen und deren Anwendung für sämtliche Fälle der gewerblichen Nutzung der erlangten Daten verbindlich vorschreiben. Die Vorschrift sollte einen Strafraumen mindestens wie der einfache Diebstahl haben und die Attraktivität des Datenhandels mit Kennzeichenbewegungsprofilen mindern.

Angesichts der Missbrauchsgefahren durch beauftragte private Dritte bei der Mauterfassung gewährleisten die geplanten Bestimmungen des Mautgesetzes kein hinreichendes Datenschutzniveau.

IV.

Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Frage, ob eine Datenspeicherung über die Dauer eines Jahres hinaus nicht zur Einführung der vom Bundesverfassungsgericht verworfenen anlasslosen Vorratsdatenspeicherung durch die Hintertür führt. Zwar ist der Anlass der Datenerhebung und –verarbeitung grundsätzlich in der Erhebung der Maut zu erblicken; es besteht jedoch stets dann kein Bedürfnis für eine Datenspeicherung, wenn keine Treffermeldung erfolgt, der betroffene Halter oder die betroffene Halterin die Maut also beglichen hat. Für diese – die Mehrheit der Erfassungskonstellationen ausmachende – Gestaltung liegt in der Datenspeicherung von erheblicher und die seinerzeit für die Vorratsdatenspeicherung vorgesehenen 6 Monate deutlich übersteigender Zeit kein hinreichender Anlass vor. Es spricht deshalb Vieles dafür, die Erwägungen des BVerfG zur Frage der Zulässigkeit der anlasslosen Vorratsdatenspeicherung auf die Speicherung der Mautdaten zu übertragen. In seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung (MMR 2010, 356) hat das BVerfG darauf hingewiesen, dass

„[...] die Ausgestaltung einer vorsorglichen TK-Verkehrsdatenspeicherung, wie sie in § 113a TKG vorgesehen ist, besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere hinsichtlich der Datensicherheit, des Umfangs der Datenverwendung, der Transparenz und des Rechtsschutzes [unterliegt]. Nur wenn diesbezüglich hinreichend anspruchsvolle und normenklare Regelungen getroffen sind, ist der in einer solchen Speicherung liegende Eingriff verhältnismäßig i.e.S. [...]“

Insbesondere die Grundsätze dieser Entscheidung sowie die derjenigen zur automatisierten Kennzeichenerfassung (NJW 2008, 1505) sind bei der Ausgestaltung des Datenschutzes im Zuge der

Mauterfassung zu beachten.

Das Mautgesetz erfüllt diese Kriterien *prima vista* nicht sämtlich:

- Datensicherheit: es fehlt eine § 109 a TKG vergleichbare Regelung
- Umfang der Datenverwendung: geregelt u.a. in §§ 10, 12 Mautgesetz (Verwendungszweck, Lösungsfristen)
 - Transparenz zweifelhaft, da zwar keine Benachrichtigungspflicht geregelt, eine Benachrichtigung aber bei Abgabenerhebung mittelbar impliziert ist

Auswirkungen

Insgesamt sind erhebliche Bedenken bezüglich des Datenschutzes angebracht. Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit. Es werden faktisch bis zu 50 Mio. Fahrzeuge erfasst obwohl nur ein *Anteil* von maximal 10 % gebührenpflichtig ist. Somit werden 90 % der Daten ohne sachliche Relevanz erhoben.

Fazit

Die vorliegende Kurzstudie macht deutlich, dass die Einführung einer Pkw-Maut in ihrer jetzigen Form für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur keinen signifikanten Beitrag leistet. Mit Nettoeinnahmen von maximal € 105 Mio. nach Kompensation schließt dieser Einnahmebetrag nicht einmal 5 % der Finanzierungslücke bei den Bundesfernstraßen. Allein für die notwendige Ertüchtigung der Brücken auf den Bundesfernstraßen werden jedoch in den nächsten Jahren mindestens € 7,5 Mrd. zusätzlich benötigt. Zudem stehen die Systemkosten in keinem vertretbaren Verhältnis zu den Einnahmen. Nach unserer Prognose von € 330 Mio. Bruttoeinnahmen für nicht in Deutschland zugelassene Kfz und jährlichen Systemkosten in Höhe von € 225 Mio. ergibt sich ein Systemkostenanteil von 70 %.

Dagegen steht die berechtigte Sorge, dass Nachbarstaaten vor allem im Westen und Osten eine vergleichbare Maut einführen. Eine Einführung von ähnlichen Gebühren auf dem bislang nicht bemauteuten dänischen, niederländischen oder belgischen Straßennetz würde hohe Kosten für die Bürgerinnen und Bürger nach sich ziehen.

Das Maut-Konzept ist aufgrund seiner Fokussierung auf ausländische Fahrzeughalter auf der einen Seite vergleichsweise statisch, auf der anderen Seite jedoch aufgrund der Kompensation für inländische Fahrzeughalter relativ komplex. Die Systemkosten sind mit rund 70 % wesentlich höher als bei jeder anderen Steuer oder Abgabe im Verkehrsbereich. Es steht daher zu befürchten, dass die Maut-einnahmen zu einem großen Teil von den Systemkosten aufgezehrt werden. Die Frage der Zweckbindung der Mittel ist zudem weiterhin ungeklärt.

Unabhängig von den finanziellen Auswirkungen erscheint ein rein zeitabhängiges Mautsystem nicht mehr zeitgemäß. Auf europäischer und internationaler Ebene sind hier bereits wesentlich modernere Mautsysteme im Einsatz, die sich durch eine intelligente Einnahmeerhebung und Verkehrssteuerung auszeichnen.

Insgesamt muss vor diesem Hintergrund von einer Einführung der Pkw-Maut in ihrer jetzigen Form weiterhin abgeraten werden.

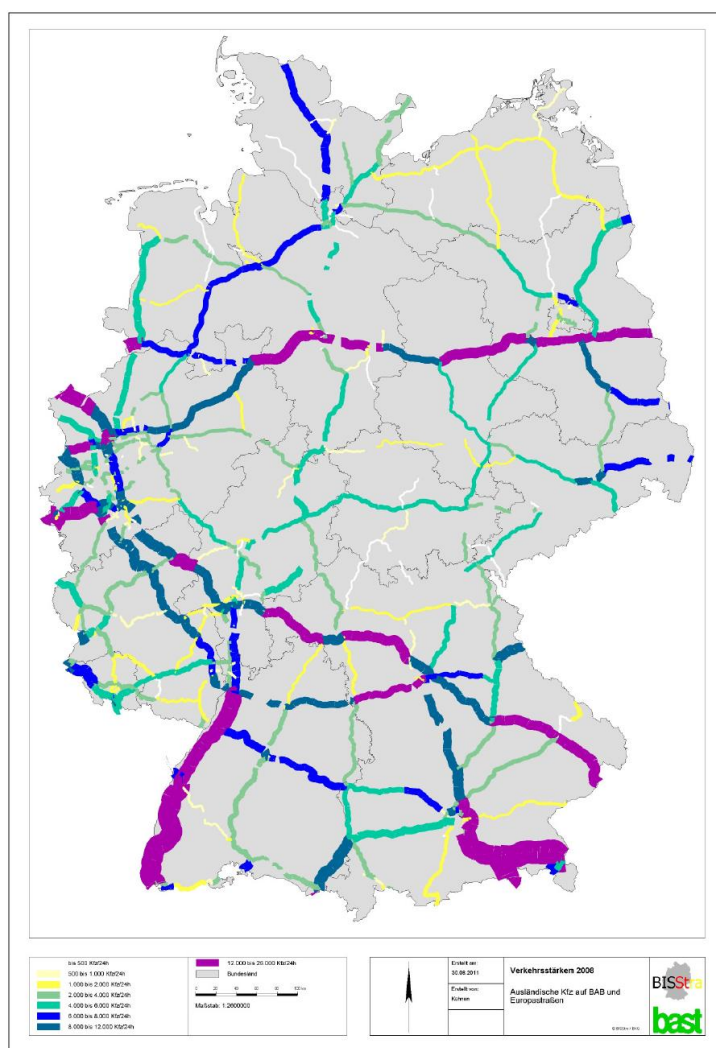
Anhang

Anhang 1: Unterfinanzierung nach Verkehrs- und Baulastträgern

Bedarf	Verkehrsträger	Straße					Schiene	Wasserstr.	
	Verkehrsträger, Einzeltyp/Baulastträger	BAB	Bundesstr.	Landesstr.	Kreisstr.	Gem.Str.	ÖSPV (U, Straßen-, Stadt-) Bahn	Bundeswasserstr.	
Unterfinanzierung	Laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)	2,2 Mrd. €	1,6 Mrd. €	1,6 Mrd. €	1,3 Mrd. €	5 Mrd. €	0,6 Mrd. €	1,1 Mrd. €	
	Laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)	0,8 Mrd. €		0,5 Mrd. €	0,3 Mrd. €	1 Mrd. €	0,3 Mrd. €	0,2 Mrd. €	1 Mrd. €
	Nachholbedarf	6 Mrd. €	1,5 Mrd. €	4,5 Mrd. €	3,3 Mrd. €	18 Mrd. €	4 Mrd. €	k.A.	3 Mrd. €
	Erweiterung	9,5 Mrd. €	4,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,5 Mrd. €	1,2 Mrd. €			
	Einmalige Verbesserung	8 Mrd. €	5,5 Mrd. €	3 Mrd. €	1,2 Mrd. €	1,2 Mrd. €	12 Mrd. €	0,8 Mrd. €	0,6 – 0,8 Mrd. €
	Neubau								

Eigene Darstellung

Anhang 2: Ausländische Kfz auf Bundesstraßen und Europastraßen



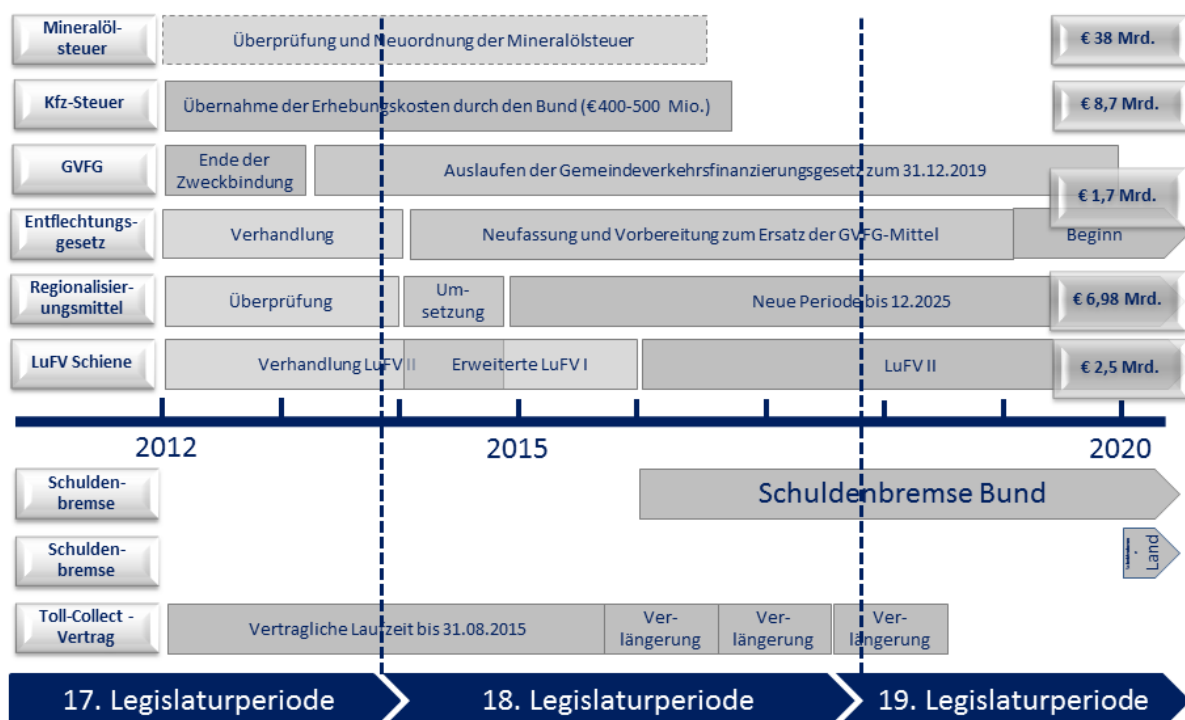
Quelle: Bundesanstalt für Straßenwesen (2008): Zählungen des ausländischen Kraftfahrzeugverkehrs. Darstellung und Aufbereitung der Ergebnisse der AVZ 2008 im Bundesinformationssystem Straße, S.8

Anhang 3: Steuern und Abgaben im Verkehrsbereich

Abgabe	Energiesteuer auf Kraftstoffe ohne Abzug Ökosteuer	KfZ-Steuer	LKW-Maut	PKW-Maut (geplant nach Dobrindt)	Parkgebühren öffentlicher Raum	Sonstige Abgaben
Volumen p.a.	€ 35,7 Mrd.	€ 8,5 Mrd.	€ 4,5 Mrd.	€ 0,7 Mrd.	€ 0,75 Mrd.	€ 0,35 Mrd.
Erhebungskosten	0,2 – 0,8 % € 80 – 300 Mio.	4 – 5 % € 300 – 450 Mi.	15 % € 600 Mio.	30 % € 200 Mio.	Kostendeckung über Falschparker	n.a.
Art	Steuer, verbrauchsabhängig	Steuer, nach Hubraum bzw. Schadstoffklasse	Gebühr, nach Schadstoffklasse und Achszahl	Abgabe nach Hubraum, Zulassung und Schadstoffklasse	Gebühr, nach Nutzungsdauer	Abgaben, u.a. nach Schadstoffklasse
Rechtliche Basis	Energiesteuergesetz, Straßenbaufinanzierungsgesetz	GG Art. 106b, Kraftfahrzeugsteuergesetz	BFStrMG, LKW-MautV, MautStrAusdehnV		Parkgebührenordnung, StVG, StVO	EU-Feinstaubrichtlinie, Fahrzeugzulassungsverordnung, StVG, StVO
Veränderungsspielräume	Erhöhung ja Senkung nein Spreizung: nein	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: nein Senkung: nein Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja
Rechtliche Basis für Erhöhung / Senkung	EU-Richtlinie 2003/96/EG		EU-Richtlinie 2006/38/EG			
Empfänger	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Kommunaler Haushalt	kommunaler Haushalt

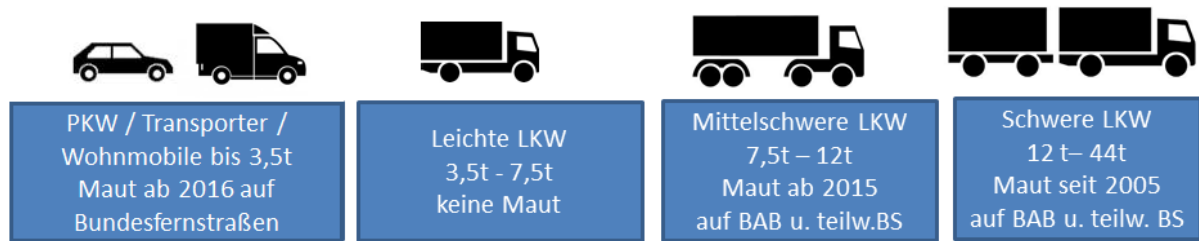
Eigene Darstellung

Anhang 4: Gesetzliche Rahmenbedingungen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Deutschland



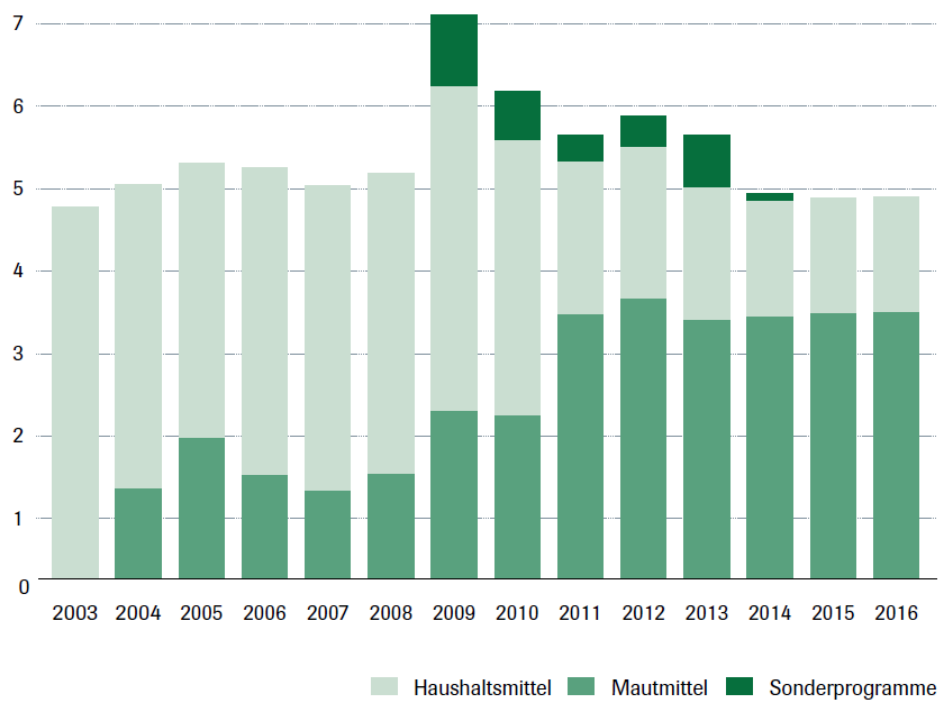
Eigene Darstellung

Anhang 5: Mauterhebung nach Fahrzeugklassen



Eigene Darstellung

Anhang 6: Absenkung der Haushaltsmittel in Folge der Einführung der Lkw-Maut



Quelle: VDA

Anhang 7: Abgrenzung Abgabe – Steuern, Gebühr und Beitrag

