



# Bericht

an den Haushaltsausschuss  
des Deutschen Bundestages

nach

## § 88 Abs. 2 BHO

über die Infrastrukturabgabe für die  
Benutzung von Bundesfernstraßen

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>0 Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Vorbemerkung</b>	<b>7</b>
<b>2 Zeitplanung</b>	<b>8</b>
<b>3 Einnahmen</b>	<b>11</b>
3.1 Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung	14
3.2 Privatfahrten ohne Übernachtung („Kleiner Grenzverkehr“ sowie Tagesausflüge und Transitverkehre)	14
3.3 Zwischenfazit Einnahmen	16
<b>4 Ausgaben</b>	<b>19</b>
4.1 Ausgaben BAG	20
4.2 Vergütung privater Betreiber	25
4.2.1 Implementierungskosten für die Erhebung der Infrastrukturabgabe	25
4.2.2 Laufende Kosten für die Erhebung der Infrastrukturabgabe	26
4.2.3 Zwischenfazit Vergütung Betreiber	27
<b>5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Haushaltsveranschlagung bei ÖPP-Projekten</b>	<b>29</b>
5.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	29
5.2 Darstellung im Haushalt	31
<b>6 Fazit</b>	<b>32</b>

## 0 Zusammenfassung

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen will die Bundesregierung die Nutzerfinanzierung ausweiten. Damit soll die Finanzierung von dringend erforderlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen unabhängiger vom Bundeshaushalt werden und mehr Planungssicherheit erhalten.

Die EU-Kommission hat nach Inkrafttreten des Gesetzes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Aus Sicht der EU-Kommission benachteiligt die Infrastrukturabgabe Ausländer gegenüber Inländern und verstößt deshalb gegen das Diskriminierungsverbot. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat daraufhin entschieden, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn der Europäische Gerichtshof sie für rechtmäßig erklärt hat.

Der Bundesrechnungshof prüft seit Beginn des Jahres 2015 die bestehende und geplante Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen. Dabei untersuchte er auch die Einführung der Infrastrukturabgabe. Ziel der Prüfung war es, die Zeitplanung, die Einnahmeschätzung und die Kostenschätzung des BMVI zu plausibilisieren und mögliche Risiken für den Bundeshaushalt aufzuzeigen. Der Bundesrechnungshof beschäftigte sich in seiner Prüfung nicht mit der Frage, ob die Bundesregierung mit der Einführung der Infrastrukturabgabe die von ihr verfolgten Ziele erreichen kann. Er prüfte nicht, ob die Infrastrukturabgabe mit EU-Recht vereinbar ist.

Das BMVI hat zu dem Entwurf des Berichtes eine Stellungnahme abgegeben. Diese wurde im Bericht nach der jeweiligen Würdigung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wiedergegeben.

Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Nach seinen ursprünglichen Planungen wollte das BMVI mit der Erhebung der Infrastrukturabgabe im Laufe des Jahres 2016 beginnen. Dabei sollte ein Privater im Rahmen einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) auf Grundlage eines ÖPP-Betreibervertrages wesentliche Teile der für die Erhebung und Kontrolle der Infrastrukturabgabe notwendigen Anlagen errichten, erhalten, betreiben und finanzieren. Die Infrastrukturabgabe sollte innerhalb von 19 Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes eingeführt werden. Das BMVI ging dabei davon aus, dass das

ÖPP-Vergabeverfahren sechs Monate dauern werde. Nach den Erfahrungen der ÖPP Deutschland AG beträgt die Dauer von ÖPP-Vergabeverfahren im Durchschnitt 16 Monate.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die bisherige Zeitplanung nicht realistisch. Angesichts der notwendigen Verfahrensschritte wäre es nach seiner Ansicht nicht möglich gewesen, die Erhebung der Infrastrukturabgabe nach nur 19 Monaten zu verwirklichen. Das BMVI hätte demnach die Infrastrukturabgabe nicht im Laufe des Jahres 2016 einführen können. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Dauer des ÖPP-Vergabeverfahrens und der für den Aufbau und Test des Kontroll- und Ahndungssystems notwendigen Zeit geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Infrastrukturabgabe frühestens zweieinhalb bis drei Jahre nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens erhoben werden kann.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Verzögerung durch das Vertragsverletzungsverfahren dazu zu nutzen, einen realistischen Zeitplan zu erstellen und das ÖPP-Vergabeverfahren sorgfältig vorzubereiten. (Tz. 2)

- 0.2 Die Einnahmeprognose des BMVI basiert auf den im Jahr 2002 gemessenen 128 Mio. Ein- und Durchfahrten von im Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen (gebietsfremde Fahrzeuge) an den Grenzen. Hieraus leitete es aufgrund von Verhaltensannahmen der gebietsfremden Fahrzeughalterinnen und -halter die Vignettenkäufe ab. Diesen Ableitungen legte es mehr als 30 Annahmen zugrunde.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Ergebnis der Einnahmeprognose des BMVI in großem Umfang von Annahmen abhängt, die das BMVI nicht nachvollziehbar begründen konnte. Damit sind die geplanten Einnahmen mit erheblichen Risiken behaftet. Ursächlich hierfür ist, dass das BMVI angesichts der knappen Zeit keine neuen Untersuchungen durchführte, die eine verlässliche Grundlage für die Einnahmeprognose darstellen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, neue Untersuchungen zu beauftragen, um den Umfang und das Nutzerverhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter auf den Bundesautobahnen besser abschätzen zu können. Auf dieser Basis wäre es dann möglich, die zu erwarteten Einnahmen wesentlich sicherer zu prognostizieren. (Tz. 3)

- 0.3 Nach dem Gesetz zur Einführung der Infrastrukturabgabe soll das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) die Einhaltung der Infrastrukturabgabe kontrollieren. Die Kontrolle ist Voraussetzung, um die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe si-

cherzustellen. Im Einvernehmen mit dem BMVI hat das BAG ein wissenschaftliches Institut beauftragt, auf Basis der kontrollrelevanten Verkehre die erforderlichen Kontrollkapazitäten und eine aufgabenadäquate Kontrollquote zu ermitteln. Das BMVI hat den so ermittelten Kontrollaufwand so weit gekürzt, dass das BAG „eine Beeinträchtigung der Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe“ sieht.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Infrastrukturabgabe gerade zum Zeitpunkt der Einführung ausreichend kontrolliert wird. Bei unzureichenden Kontrollen besteht die Gefahr, dass nur der ehrliche Nutzer zahlt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn alle Kontrolleinrichtungen im erforderlichen Umfang einsatzfähig sind. Das BMVI sollte die Datenbasis für die Festlegung der notwendigen Kontrollkapazitäten dadurch verbessern, dass auch detailliertere Erkenntnisse zum Nutzerverhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter in die Berechnung einfließen. Diese Erkenntnisse könnten aus den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Untersuchungen zur Verbesserung der Einnahmeprognose gewonnen werden. (Tz. 4.1)

0.4 Nach den Planungen des BMVI soll ein Privater in einem ÖPP-Projekt die für die Erhebung der Infrastrukturabgabe notwendigen Anlagen errichten, erhalten, betreiben und finanzieren. Im Gegenzug erhält der Private dafür eine Vergütung. Die Kosten der ÖPP-Variante hat das KBA auf Basis der erwarteten Kosten berechnet. Die Berechnungen des KBA beruhen teilweise auf falschen Grundlagen. So hat das KBA u. a. die Anzahl der deutschen Fahrzeughalterinnen und -halter zu hoch angesetzt und damit die Implementierungskosten um 34 Mio. Euro überschätzt. Insgesamt führen die Berechnungen nicht zu einer sachgerechten Kostenprognose. (Tz. 4.2)

0.5 Nach dem vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingeführten Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ muss der Auftraggeber vor der Eröffnung eines ÖPP-Vergabeverfahrens die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines ÖPP-Beschaffungsansatzes prüfen (vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung). Hierzu wird die ÖPP-Variante der konventionellen Beschaffungsvariante gegenübergestellt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI bei dem geplanten ÖPP-Projekt Infrastrukturabgabe - wie bei jedem anderen ÖPP-Projekt - die Vorgaben des Leitfadens einhält und vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Dabei sind die Kosten der konventionellen Variante und darauf aufbauend die Kosten der ÖPP-Variante so genau wie möglich zu schätzen und die Annahmen zu dokumentieren. (Tz. 5.1)

- 0.6. Nach den Vorgaben des BMF und der Empfehlungen des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ ist vor der Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens bereits eine haushaltsmäßige Absicherung für eine Zuschlagserteilung in vollem Umfang durch Verpflichtungsermächtigungen (VE) zu gewährleisten. Der Bund/Länder-Arbeitsausschuss führt hierzu aus, dass bis zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die für die ÖPP-Variante auf Basis des Ergebnisses der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geschätzten Ausgaben und VE bei den für ÖPP-Modelle in Betracht kommenden Titeln in den Haushalt einzustellen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI vor der Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens ausreichend VE im Haushalt veranschlagt, sofern die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mindestens die Gleichwertigkeit der ÖPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Variante erwarten lässt. Die VE müssen grundsätzlich den in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berechneten Kosten der ÖPP-Variante entsprechen. (Tz. 5.2)

## 1 Vorbemerkung

Mit dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabe) will die Bundesregierung die Nutzerfinanzierung ausweiten. Damit soll die Finanzierung von dringend erforderlichen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen unabhängiger vom Bundeshaushalt werden und mehr Planungssicherheit erhalten.

Halterinnen und Halter von im Ausland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen (gebietsfremde Fahrzeuge) müssen nur für die Nutzung der Bundesautobahnen bezahlen. Für im Inland zugelassene Pkw und Wohnmobile entsteht auch auf Bundesstraßen eine Abgabepflicht.

Die Infrastrukturabgabe für in Deutschland zugelassene Pkw und Wohnmobile ist grundsätzlich für ein Jahr an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zu entrichten. Die Halterinnen und Halter dieser Fahrzeuge tragen bereits mit der Zahlung der Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes bei. Um sie nicht zusätzlich mit der Infrastrukturabgabe zu belasten, hat der Deutsche Bundestag eine Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) beschlossen. Halterinnen und Halter von in Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen sollen danach von der Kfz-Steuer bis zur Höhe der jeweiligen Infrastrukturabgabe entlastet werden.

Für gebietsfremde Fahrzeuge stehen Jahres- und Kurzzeitvignetten zur Auswahl. Eine Zehntagesvignette soll 5 bis 15 Euro kosten, eine Zweimonatsvignette 16 bis 30 Euro. Der Preis für die Jahresvignette beträgt höchstens 130 Euro.

Das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) ist für die Kontrolle der Infrastrukturabgabe zuständig.

Nach § 18 des Gesetzes zur Infrastrukturabgabe soll das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unter Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen zwei Jahre nach der Feststellung der technischen Einsatzbereitschaft des Erhebungssystems einen Evaluierungsbericht zu den tatsächlichen Netto-Einnahmen, den wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Grenzregionen und den gesamten Erfüllungsaufwand vorlegen. Das Gesetz zur Infrastrukturabgabe ist am 11. Juni 2015 in Kraft getreten.

Am 18. Juni 2016 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Aus Sicht der EU-Kommission benachteilige die

Infrastrukturabgabe Ausländer gegenüber Inländern und verstoße deshalb gegen das Diskriminierungsverbot. Das BMVI hat daraufhin entschieden, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn der Europäische Gerichtshof sie für rechtmäßig erklärt hat.

Der Bundesrechnungshof prüft seit Beginn des Jahres 2015 die bestehende und geplante Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen. Dabei untersuchte er auch die Einführung der Infrastrukturabgabe. Er führte örtliche Erhebungen beim BMVI sowie beim BAG durch. Der Bundesrechnungshof beschäftigte sich in seiner Prüfung nicht mit der Frage, ob die Bundesregierung mit der Einführung der Infrastrukturabgabe die von ihr verfolgten Ziele erreichen kann. Er prüfte nicht, ob die Infrastrukturabgabe mit EU-Recht vereinbar ist. Ziel der Prüfung war es vielmehr, die Zeitplanung, die Einnahmeschätzung und die Kostenschätzung des BMVI zu plausibilisieren und damit künftige Risiken für den Bundeshaushalt aufzuzeigen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungserkenntnisse in einem Berichtsentwurf zusammengefasst und dem BMVI am 08. Juni 2015 zur Stellungnahme übermittelt. Die Stellungnahme des BMVI vom 27. August 2015 hat der Bundesrechnungshof in den vorliegenden Bericht eingearbeitet.

## **2 Zeitplanung**

Nach den Planungen des BMVI soll ein Privater im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) wesentliche Teile der Anlagen errichten, erhalten, betreiben und finanzieren, die für die Erhebung und Kontrolle der Infrastrukturabgabe notwendig sind. Dabei soll der Private nicht nur für den Aufbau des Rechenzentrums, der Systemtechnik und des Call-Centers beim Kraftfahrtbundesamt (KBA) verantwortlich sein, sondern auch das automatische Kontrollsystem für das BAG erstellen.

Das BMVI hat den komplexen Datenfluss sowie die vom Privaten zu übernehmenden Aufgaben in einer Abbildung dargestellt (siehe Anlage 1).

Aufgrund der zu erwartenden Vergabesumme muss der ÖPP-Betreibervertrag europaweit ausgeschrieben werden. Als Vergabeverfahren für den ÖPP-Betreibervertrag will das BMVI das Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb wählen. Das BMVI will die Leistungsbeschreibung für diesen Vertrag mit Unterstützung eines externen Beraters erstellen.

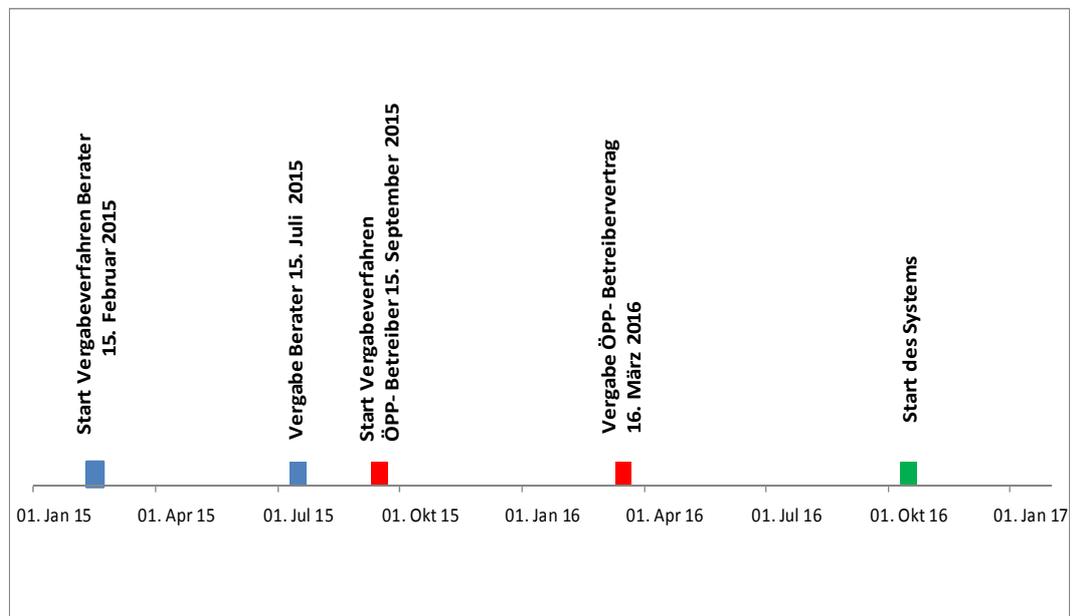
Das BMVI ging ursprünglich davon aus, dass die Erhebung der Infrastrukturabgabe im Laufe des Jahres 2016 startet. Anfang 2015 stellte das BAG einen vorläufigen Zeitplan auf. In diesem ging es von einem Projektstart zum 1. Oktober 2016 aus. Voraussetzung hierfür wäre gewesen, dass das BMVI das Vergabefahren für die Leistung des externen Beraters Mitte Februar 2015 starte. Bei seiner Zeitplanung ging das BAG davon aus, dass es

- fünf Monate für die Vergabe der Beraterleistung,
- zwei Monate für die Vorbereitung des ÖPP-Vergabeverfahrens durch die Berater,
- sechs Monate für das ÖPP-Vergabeverfahren und
- sechseinhalb Monaten für den Aufbau und Test des Kontroll- und Ahndungssystems

benötige.

Abbildung 1:

### Zeitplanung BAG



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens entschied sich das BMVI, das ÖPP-Vergabeverfahren erst nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens zu eröffnen. Gleichwohl hat es die Beraterleistung bereits ausgeschrieben und beabsichtigt, das ÖPP-Vergabeverfahren vorzubereiten. Nach den Erfahrungen der

ÖPP Deutschland AG beträgt die Dauer von ÖPP-Vergabeverfahren im Durchschnitt 16 Monate.<sup>1</sup> Beim Aufbau und Test des Kontroll- und Ahndungssystems ist zudem zu beachten, dass der Betreiber nach Vertragsschluss die automatischen Kontrolleinrichtungen auf den Autobahnen zunächst bauen muss. Vorher müssen die dafür notwendigen Komponenten gefertigt und der Bau jeder automatischen Kontrolle durch die zuständigen Landesbehörden genehmigt werden. Erst wenn das System funktionsfähig ist, kann der Probetrieb beginnen.

### **Würdigung**

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die ursprüngliche Zeitplanung des BMVI bzw. des BAG nicht realistisch. Angesichts der notwendigen Verfahrensschritte wäre es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht möglich gewesen, die Erhebung der Infrastrukturabgabe nach nur 19 Monaten zu verwirklichen. Das BMVI hätte demnach die Infrastrukturabgabe nicht im Laufe des Jahres 2016 einführen können.

Allein das Vergabeverfahren für den ÖPP-Betreibervertrag dürfte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erheblich länger als sechs Monate dauern. Zudem hält er es nicht für möglich, dass Kontroll- und Ahndungssystem innerhalb von sechseinhalb Monaten aufzubauen und zu testen. Er gibt zu bedenken, dass der Betreiber nach Vertragsschluss die automatischen Kontrolleinrichtungen auf den Autobahnen bauen muss. Vorher müssen die dafür notwendigen Komponenten gefertigt und der Bau jeder automatischen Kontrolle durch die zuständigen Landesbehörden genehmigt werden. Erst wenn das System funktionsfähig ist, kann der Probetrieb beginnen. Unabhängig davon sind angesichts der Komplexität des zu erstellenden Systems weitere Verzögerungen wahrscheinlich.

Das BMVI nutzt zwar die Dauer des Vertragsverletzungsverfahrens, um die externen Beraterleistungen zu vergeben und das ÖPP-Vergabeverfahren vorzubereiten. Dennoch geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Infrastrukturabgabe frühestens zweieinhalb bis drei Jahre nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens erhoben werden kann. Ursächlich hierfür ist, dass das ÖPP-Vergabeverfahren nach den vorliegenden Erfahrungen mindestens 16 Monate dauern und der Aufbau des Kontroll- und Ahndungssystem deutlich länger als sechseinhalb Monate dauern wird.

---

<sup>1</sup> ÖPP Deutschland AG (31.12.2014): Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland, 2014; S. 20.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Verzögerung durch das Vertragsverletzungsverfahren dazu zu nutzen, einen realistischen Zeitplan zu erstellen und das mögliche ÖPP-Vergabeverfahren sorgfältig vorzubereiten.

### **Stellungnahme des BMVI**

Das BMVI hat zugesagt, spätestens zum Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens einen aktuellen Zeitplan für die Implementierung der Infrastrukturabgabe zu erstellen und einen neuen Starttermin bekanntzugeben. Dabei will es mit der gebotenen Sorgfalt das ÖPP-Vergabeverfahren für den privaten Dritten vorbereiten. Hinsichtlich der Dauer des ÖPP-Vergabeverfahrens hat das BMVI darauf hingewiesen, dass die Auswertungen der ÖPP Deutschland AG nur auf ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau beruhen würden. Die Vergleichbarkeit mit der Implementierung und dem Betrieb eines komplexen Infrastrukturabgabesystems durch einen privaten Dritten fraglich sei.

### **Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVI einen aktualisierten Zeitplan aufstellen und das Vergabeverfahren für den privaten Dritten sorgfältig vorbereiten will. Den Hinweis, dass die Erfahrungen der ÖPP Deutschland AG bei Hoch- und Tiefbauprojekten nicht auf ein komplexes Infrastrukturabgabesystem übertragbar wären, kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Gerade die Komplexität des Infrastrukturabgabesystems spricht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dafür, dass dieses Vergabeverfahren im Vergleich zu anderen ÖPP-Projekten tendenziell länger dauern wird.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird es daher kaum gelingen, den ÖPP-Vertrag bereits 16 Monate nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens zu unterzeichnen. Darüber hinaus sollten für den Aufbau und Test des Kontroll- und Ahndungssystems deutlich mehr als die bisher geplanten sechseinhalb Monate veranschlagt werden. Unter Berücksichtigung der genannten Zeiträume bleibt der Bundesrechnungshof daher bei seiner Auffassung, dass die Infrastrukturabgabe damit aller Voraussicht nach frühestens zweieinhalb bis drei Jahre nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens erhoben werden kann.

## **3 Einnahmen**

Bei der geplanten Infrastrukturabgabe für gebietsfremde Fahrzeuge handelt es sich um ein zeitbezogenes Vignettensystem. Eine Prognose der Einnahmen hängt damit von der erwarteten Anzahl der Vignettenverkäufe ab. Maßgebliche Fakto-

ren hierfür sind die Anzahl und Art der gebietsfremden Fahrzeuge sowie die Häufigkeit der Nutzung der Bundesautobahnen. Daraus kann das Kaufverhalten für die unterschiedlichen Vignettenarten (Jahresvignetten, Zweimonatsvignetten, Zehntagesvignetten) abgeleitet werden.

Das BMVI berücksichtigte bei seiner Einnahmeprognose lediglich die Jahresvignetten und die 10-Tagesvignetten. Auf die Betrachtung der Zweimonatsvignetten verzichtete das BMVI bewusst. Es begründete dies mit den Erfahrungen in Österreich, wo die Zweimonatsvignetten kaum genutzt würden. Das BMVI ging bei den Jahresvignetten von einem Durchschnittspreis von 58,86 Euro für Benzinfahrzeuge und von 108,37 Euro für Dieselfahrzeuge aus. Den Durchschnittspreis errechnete das BMVI auf Basis des Deutschen Fahrzeugbestandes.

Die Einnahmeprognose des BMVI stützte sich auf die im Jahr 2002 gemessenen Ein- und Durchfahrten an den Grenzen; davon entfielen 128 Mio. auf gebietsfremde Fahrzeuge. Die Zahl der Ein- und Durchfahrten entsprach fast der Zahl (127 Mio.), die der ADAC in einer Studie im Jahr 2013 ermittelte. Die Herleitung der Ein- und Durchfahrten unterschied sich methodisch in beiden Fällen deutlich.

In seiner Einnahmeprognose unterschied das BMVI sechs Fahrtzwecke:

- Pendler
- Geschäftsreisen mit Übernachtung
- Urlaubsreisen mit Übernachtung
- Besuche bei Verwandten und Sonstige mit Übernachtung
- Tagesgeschäftsreisen (TGR) ohne Übernachtung
- Privatfahrten ohne Übernachtung („Kleiner Grenzverkehr“ sowie Tagesausflüge und Transitverkehre)

Für die Aufteilung der Ein- und Durchfahrten auf die Fahrtzwecke verwendete das BMVI Daten aus vorhandenen Studien und ergänzte diese um eigene Annahmen. Eigene Studien oder Befragungen beauftragte das BMVI nicht. Aus den Fahrtzwecken leitete das BMVI aufgrund von Verhaltensannahmen der gebietsfremden Fahrzeughalterinnen und -halter die Vignettenkäufe ab. Der Einnahmeprognose lagen mehr als 30 Annahmen zugrunde.

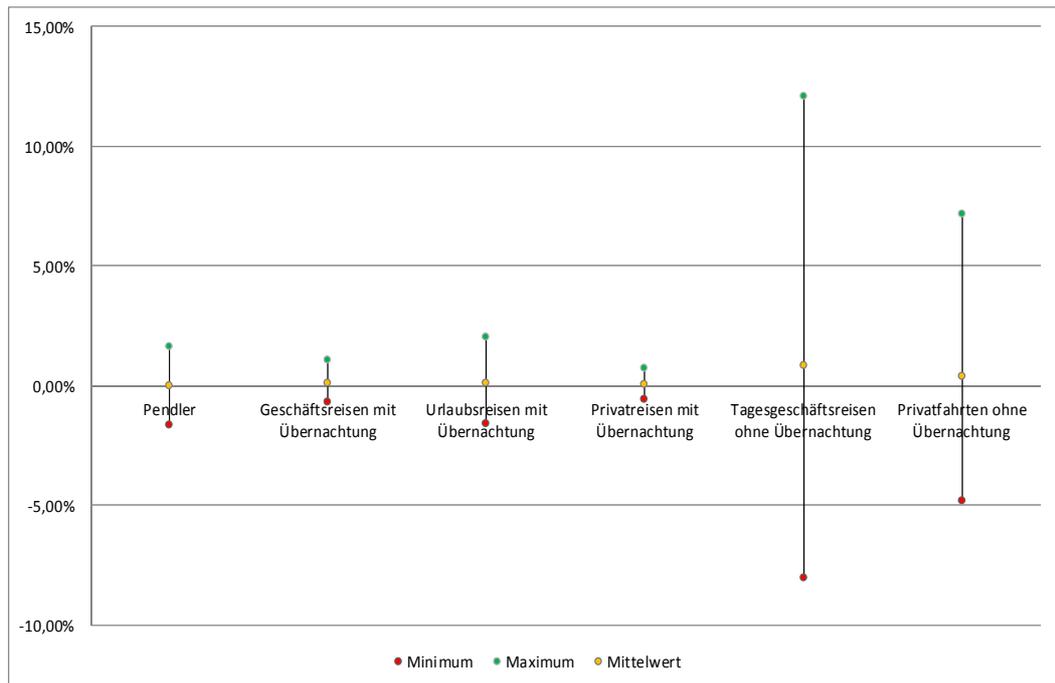
Die Einnahmeprognose des BMVI kam zu dem Ergebnis, dass mit der Infrastrukturabgabe für gebietsfremde Fahrzeughalterinnen und -halter Einnahmen von

712 Mio. Euro erzielt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Sensitivitätsanalyse untersucht, wie die Einnahmeproggnose auf Veränderungen bei den Annahmen reagiert. Dazu hat er die vom BMVI gewählten Ansätze jeweils um 20 % erhöht und verringert. Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalyse hat er in der nachfolgenden Abbildung für jeden Fahrtzweck zusammengefasst.

Abbildung 2

### Ergebnis der Sensitivitätsanalyse



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass Veränderungen bei den Fahrtzwecken „Pendler“, „Geschäftsreisen mit Übernachtung“, „Urlaubsreisen mit Übernachtung“, und „Besuche bei Verwandten und Sonstige mit Übernachtung“ das Ergebnis der Einnahmeproggnose nur wenig verändern. So schwanken beispielsweise die Einnahmen bei Urlaubsreisen mit Übernachtung nur zwischen -1,6 % und 2,0 %. Bei den Fahrtzwecken „Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung“ und „Privatfahrten ohne Übernachtung“ haben Veränderungen bei den Annahmen dagegen einen deutlich größeren Einfluss auf das Ergebnis der Einnahmeproggnose (siehe Abbildung 2).

Der Bundesrechnungshof hat daher die vom BMVI bei diesen beiden Fahrtzwecken zugrunde gelegten Annahmen näher untersucht.

### 3.1 Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung

Für die Ermittlung der Einnahmen aus Fahrten für Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung griff das BMVI auf Daten der Deutschen Zentrale für Tourismus aus dem Jahr 2010 zurück. Danach gab es in Deutschland 540 Mio. Tagesgeschäftsreisen von In- und Ausländern. Den Anteil der Ausländer an diesen Reisen wies die Deutsche Zentrale für Tourismus nicht aus. Daher übernahm das BMVI die von der Deutschen Zentrale für Tourismus ermittelten Werte für Geschäftsreisen mit Übernachtung. Bei diesen lag der Anteil der gebietsfremden Fahrzeughalterinnen und -halter bei 12,6 %. Den Hinweisen von Dritten<sup>2</sup>, der Ausländeranteil sei bei Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung niedriger, da diese wegen der größeren Entfernung eher übernachteten, ging das BMVI nicht nach. Für seine Berechnung unterstellte das BMVI, dass 60 % der Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung mit dem PKW durchgeführt werden. Es konnte diese Annahme nicht belegen. Bei den Geschäftsreisen mit Übernachtung stützte es sich dagegen abermals auf Untersuchungen der Deutschen Zentrale für Tourismus, die einen PKW-Anteil von 47 % ergaben.

Bei der Einnahmeprognoze unterstellte das BMVI eine durchschnittliche Fahrtenzahl für Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung von sechs Ein- und Durchfahrten je gebietsfremdes Fahrzeug und Jahr, ohne dies durch Untersuchungen zu begründen. Bei den Geschäftsreisen mit Übernachtung ging das BMVI von zehn Ein- und Durchfahrten aus. Darüber hinaus unterstellte das BMVI, dass alle Tagesgeschäftsreisenden ohne Übernachtung eine Jahresvignette kaufen werden. Es begründete sein Vorgehen damit, dass Unternehmen bestrebt seien, ihren Gesamtaufwand (also auch Zeitaufwand) zu minimieren, zumal sie die Vignettenkosten bei ihren Produktpreisen mit berücksichtigen könnten. Gleichwohl räumte es ein, dass zumindest für Dieselfahrzeuge bei Durchschnittskosten der Jahresvignette von 108,37 Euro der Erwerb von mehreren Kurzzeitvignetten unter rein finanziellen Gesichtspunkten günstiger sein könne.

### 3.2 Privatfahrten ohne Übernachtung („Kleiner Grenzverkehr“ sowie Tagesausflüge und Transitverkehre)

Das BMVI leitete die Ein- und Durchfahrten bei den Privatfahrten ohne Übernachtung in einer Differenzbetrachtung her. Dazu reduzierte es die Gesamtzahl der Ein- und Durchfahrten gebietsfremder Pkw um die bereits den anderen Fahr-

---

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Ausschussdrucksache 18(15)193-C, S. 12; Deutscher Bundestag Haushaltsausschuss, Stellungnahme Prof. Dr. Alexander Eisenkopf S. 6.

zwecken zugeordneten Ein- und Durchfahrten. Damit entfielen 60 Mio. Ein- und Durchfahrten - also 48 % der gesamten Ein- und Durchfahrten - auf die Privatfahrten ohne Übernachtung (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

**Berechnung der Ein- und Durchfahrten (EuD) für  
Privatfahrten ohne Übernachtung**

	Mio. EuD	Anteil EuD %	Anteil Einnahmen %
Ein- und Durchfahrten gebietsfremder Pkw (gesamt)	128,1	100%	
davon:			
Pendler	22,2	17%	3%
Geschäftsreisen mit Übernachtung	4,4	3%	4%
Urlaubsreisen mit Übernachtung	8,3	6%	12%
Besuche bei Verwandten und sonstige mit Übernachtung	2,9	2%	4%
Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung	30,3	24%	48%
<b>Privatfahrten ohne Übernachtung („Kleiner Grenzverkehr“ sowie Tagesausflüge und Transitverkehre)</b>	<b>60,0</b>	<b>48%</b>	<b>29%</b>

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Ferner ging das BMVI davon aus, dass jeweils 50 % der Fahrzeuge dem kleinen Grenzverkehr sowie dem Gelegenheitsverkehr (Tagesausflüge und Transitverkehre) zuzuordnen seien. Darüber hinaus nahm es beim kleinen Grenzverkehr 24 Ein- und Durchfahrten pro Jahr und Fahrzeug (zwei pro Monat) und beim Gelegenheitsverkehr zwei Ein- und Durchfahrten pro Jahr und Fahrzeug an. All diese Annahmen konnte das BMVI nicht mit weiteren Untersuchungen belegen.

Das BMVI kam zu dem Ergebnis, dass von den Privatfahrten ohne Übernachtung 92 % auf den kleinen Grenzverkehr entfielen. Dies entspreche 43 % der gesamten Ein- und Durchfahrten. Das BMVI ging nicht davon aus, dass die Infrastrukturabgabe zu einer Verkehrsverlagerung in das nachgeordnete mautfreie Netz führt.

Laut Berechnung des BMVI werden 29 % der Gesamteinnahmen durch die Privatfahrten ohne Übernachtung erzielt, wobei hiervon 78 % auf den kleinen Grenzverkehr entfallen.

### 3.3 Zwischenfazit Einnahmen

Der Bundesrechnungshof hält die Herleitung der Durchschnittspreise für Jahresvignetten für nachvollziehbar.

Das BMVI und die ADAC-Studie gelangen bei der Herleitung der Ein- und Durchfahrten gebietsfremder Fahrzeuge zu vergleichbaren Ergebnissen. Da die Ein- und Durchfahrten auf methodisch unterschiedlichen Wegen berechnet wurden, scheint die Größenordnung der Ein- und Durchfahrten plausibel zu sein.

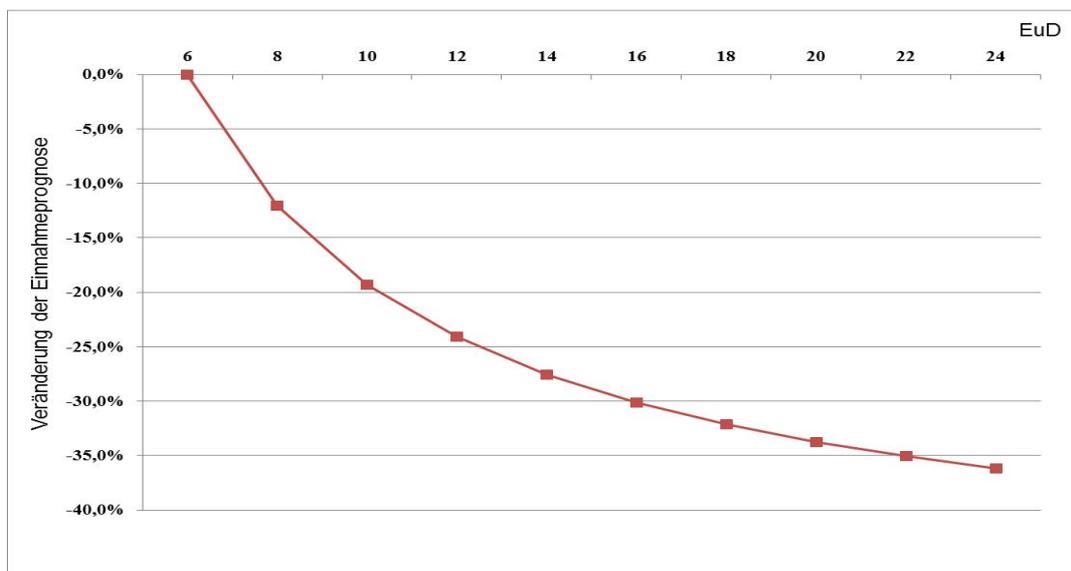
Das Ergebnis der Einnahmeprognose des BMVI hängt jedoch in großem Umfang von Annahmen ab, die das BMVI nicht belegen kann.

#### Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung

Das BMVI konnte bei dem Fahrtzweck „Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung“ wesentliche von ihm getroffene Annahmen nicht schlüssig begründen. Veränderungen bei diesen Annahmen würden das Ergebnis der Einnahmeprognose deutlich verändern. So würden sich beispielsweise bei einer Erhöhung der durchschnittlichen Fahrtenzahl von sechs auf zehn Ein- und Durchfahrten je Pkw und Jahr die Einnahmen um 19 % (144 Mio. Euro) reduzieren, weil sich die Anzahl der verkauften Jahresvignetten verringert (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

#### **Veränderung der Einnahmeprognose in Abhängigkeit von den Ein- und Durchfahrten (EuD) für Tagesgeschäftsreisen ohne Übernachtung**



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Privatfahrten ohne Übernachtung („Kleiner Grenzverkehr“ sowie Tagesausflüge und Transitverkehre)

Bei den Privatfahrten ohne Übernachtung hat das BMVI 60 Mio. Ein- und Durchfahrten angenommen. Dabei handelt es sich lediglich um eine rechnerische Restgröße, die durch andere Quellen nicht plausibilisiert werden konnte. Auch die Aufteilung auf den kleinen Grenzverkehr sowie den Gelegenheitsverkehr konnte das BMVI mit Auswertungen oder Studien nicht unterlegen. So ging es bei seinen Berechnungen für den kleinen Grenzverkehr von 24 Ein- und Durchfahrten pro Jahr aus. Änderungen bei der Anzahl der Ein- und Durchfahrten hätten jedoch erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4

**Veränderung der Einnahmeprognose  
in Abhängigkeit von den Ein- und Durchfahrten (EuD) für  
Privatfahrten ohne Übernachtung**



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Insbesondere beim kleinen Grenzverkehr erscheint auch die Annahme fraglich, dass es keinen Ausweichverkehr geben soll.

Damit sind die geplanten Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe mit erheblichen Risiken behaftet.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, neue Untersuchungen zu beauftragen, um den Umfang und das Nutzerverhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter auf den Bundesautobahnen besser abschätzen zu können. Auf dieser Basis wäre es dann möglich, die erwarteten Einnahmen wesentlich sicherer zu prognos-

tizieren. Damit könnte auch die Aussagekraft eines Soll-Ist-Vergleichs und damit die Aussagekraft des gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierungsberichtes (siehe Nummer 1) deutlich erhöht werden.

Vor dem Hintergrund, dass sich die Einführung der Infrastrukturabgabe aufgrund des Vertragsverletzungsverfahrens und des sich daran anschließenden Vergabeverfahrens für ihren Betrieb erheblich verschiebt, hält der Bundesrechnungshof weitere Untersuchungen auch aus zeitlichen Gründen für möglich.

### **Stellungnahme des BMVI**

Nach Ansicht des BMVI ist die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass das Ergebnis der Einnahmeprognose von mehr als 30 Annahmen abhängen würde und diese nicht belegt werden könnten, nicht nachvollziehbar. Es habe bei seinen Untersuchungen auf eine Vielzahl von offiziellen Quellen zurückgegriffen. Dabei sei es sehr kleinteilig vorgegangen, um ggf. fehlerhafte Annahmen zu minimieren. Zudem müsse bei Prognosen dieser Art zwingend Annahmen getroffen werden, was immanent für alle bekannten Einnahmeprosen sei.

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass es bei der Berechnung der Einnahmeprognose konservativ vorgegangen und dies vom Bundesrechnungshof bei seiner Sensitivitätsanalyse nicht berücksichtigt worden sei. Darüber hinaus konzentriere sich der Bundesrechnungshof bei seinen Ausführungen lediglich auf das Einnahmerisiko, ohne im Gegenzug auch auf das mit der Infrastrukturabgabe verbundene Einnahmepotenzial angemessen hinzuweisen.

Für das BMVI ist zudem nicht nachvollziehbar, warum der Bundesrechnungshof einer Studie des ADAC mehr Vertrauen schenke als den Berechnungen des BMVI. Dem BMVI ist dies umso unverständlicher als der ADAC die Infrastrukturabgabe vehement abgelehnt habe und daher ein großes Interesse an einer möglichst geringen Einnahmeprognose haben dürfte.

### **Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof ist wie das BMVI der Auffassung, dass Einnahmeprosen grundsätzlich auf Annahmen beruhen müssen. Er hat auch nicht infrage gestellt, dass das BMVI auf eine Vielzahl von offiziellen Quellen zurückgegriffen hat, um einen Teil der von ihm getroffenen Annahmen zu begründen. Der Bundesrechnungshof hat vielmehr festgestellt, dass die Einnahmeprognose des BMVI in großem Umfang von einigen wenigen Annahmen abhängt. Er kritisiert, dass das BMVI genau diese Annahmen nicht nachvollziehbar begründen kann. Damit

kann zur Eintrittswahrscheinlichkeit der Einnahmeprognose des BMVI keine belastbaren Aussagen gemacht werden. Damit fehlt aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Grundlage, die Einnahmeprognose als konservativ einzustufen.

Der Bundesrechnungshof hat den Berechnungen des ADAC nicht mehr Vertrauen als denen des BMVI geschenkt. Vielmehr hat der Bundesrechnungshof die Studie des ADAC herangezogen, um die Zahl der Ein- und Durchfahrten gebietsfremder Fahrzeuge an den Grenzen zu plausibilisieren. Da das BMVI und die ADAC-Studie auf methodisch unterschiedlichen Wegen zu vergleichbaren Ergebnissen kommen, scheint die Größenordnung der Ein- und Durchfahrten für den Bundesrechnungshof plausibel zu sein. Die ADAC-Studie stützt damit in diesem Punkt die Berechnungen des BMVI.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass das BMVI die nunmehr vorhandene Zeit nutzen sollte, um neue Untersuchungen zu beauftragen. Auf dieser Basis könnten dann die erwarteten Einnahmen wesentlich sicherer prognostiziert werden.

#### 4 Ausgaben

Das BMVI hat im Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung der Infrastrukturabgabe den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beziffert. Es rechnet mit Implementierungskosten von 371,3 Mio. Euro und laufenden Kosten von 202 Mio. Euro pro Jahr (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2

#### Erfüllungsaufwand Infrastrukturabgabegesetz

	Implementierungskosten	Laufende Kosten (pro Jahr)
	Mio. Euro	Mio. Euro
<b>BAG</b>	40,3	34,4
<b>KBA</b>	10	6,5
<b>Privater Betreiber</b>	321	161,1
<b>Summe</b>	<b>371,3</b>	<b>202,0</b>

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

#### 4.1 Ausgaben BAG

Nach dem Gesetz zur Einführung der Infrastrukturabgabe soll das BAG die Zahlung der Infrastrukturabgabe durch Halterinnen und Halter von gebietsfremden Fahrzeugen auf Bundesautobahnen kontrollieren. Die Kontrolle ist Voraussetzung, um die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe sicherzustellen.

Das BAG will die Kontrolle so organisieren, dass sie zu einer gleichmäßigen Überwachung des mautpflichtigen Verkehrs führt. Es plant, die Infrastrukturabgabe in Stichproben zu prüfen und gebietsfremde Fahrzeuge grundsätzlich nur verdachtsabhängig auszuleiten. Auf diese Weise soll die Anzahl der zu kontrollierenden Fahrzeuge begrenzt und der Eingriff in den fließenden Verkehr so gering wie möglich werden.

Das BAG will bei der Kontrolle auf seine Erfahrungen bei der Lkw-Maut zurückgreifen. So beabsichtigt es, neben automatischen Kontrollen mit fest installierten Kontrolleinrichtungen auch mobile Kontrollgruppen des BAG einzusetzen. Die automatischen Kontrollen sollen ohne Personaleinsatz eine hohe Anzahl von Fahrzeugen erfassen. Die mobilen Kontrollgruppen sollen im Verdachtsfall in einem bestimmten Umkreis der automatischen Kontrolleinrichtungen potenzielle Mautpreller ausleiten. Hierbei sollen die Fahrzeuge des BAG in der Regel mit zwei Mautkontrolleuren besetzt werden.

Das BAG hat für die Kontrolle der Lkw-Maut in den vergangenen Jahren wesentliche Teile eines integrierten Planungs- und Kontrollsystems aufgebaut. Beim integrierten Planungs- und Kontrollsystem werden die Kontrollen auf Basis von statistischen Größen geplant und damit deren Effizienz erhöht.

Im Einvernehmen mit dem BMVI beauftragte das BAG ein wissenschaftliches Institut, auf Basis der kontrollrelevanten Verkehre die erforderlichen Kontrollkapazitäten und eine aufgabenadäquate Kontrollquote zu ermitteln. Anhand der zur Verfügung gestellten Daten errechnete das wissenschaftliche Institut die Dimensionierung der automatischen Kontrolleinrichtungen und der mobilen Kontrollgruppen (Kontrollmittel) sowie die Überdeckungsquote auf Bundesautobahnen durch Modellierung und Lösung mathematischer Optimierungsmodelle. Die Überdeckungsquote gibt den Anteil des gesamten Verkehrsaufkommens an, der von der Kontrolle theoretisch erfasst werden könnte. Das wissenschaftliche Institut unterscheidet drei Varianten (siehe Tabelle 3). Das BAG berechnete für diese Varianten die Kosten (siehe Tabelle 4).

Tabelle 3

**Ergebnis der wissenschaftlichen Studie**

<b>Variante</b>	<b>Anzahl auto- matischer Kontroll- einrichtungen</b>	<b>Anzahl mobiler Kontroll- gruppen</b>	<b>Anzahl Kon- trolleure</b>	<b>Überdeckungs- quote</b>
<b>A</b>	200	300	600	55 %
<b>B</b>	400	500	1000	70 %
<b>C</b>	600	600	1200	80 %

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Tabelle 4

**Kostenberechnung des BAG für drei Varianten**

<b>Variante</b>	<b>Implemen- tierungskosten</b>	<b>Laufende jährliche Kosten</b>	
		<b>Kontrollsystem</b>	<b>Personal</b>
	<b>Mio. Euro</b>	<b>Mio. Euro</b>	<b>Mio. Euro</b>
<b>A</b>	85	20	58
<b>B</b>	134	31	93
<b>C</b>	173	40	111

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Das wissenschaftliche Institut empfahl die Variante B, sofern eine möglichst gute Kontrollüberdeckung angestrebt werde. Gleichzeitig wies das Institut darauf hin, dass die Studie in sehr kurzer Zeit und mit wenigen Daten erstellt werden musste. Der Ansatz wäre deshalb als eine erste Abschätzung des Kontrollbedarfs zu verstehen. Um genauere und verlässlichere Aussagen zu erhalten, müsse die Datenbasis verbessert werden.

Nach Auffassung des BAG gewährleistet die Variante A mit einer Überdeckungsquote von nur 55 % keine hinreichende Kontrollabdeckung. Es empfahl daher die Variante B mit einer Überdeckungsquote von 70 %.

Das BMVI gab dem BAG vor, die Kontrollmittel auf 100 automatische Kontroll-einrichtungen und 160 mobile Kontrollgruppen zu reduzieren, um die Kontrollkosten zu senken. Das BAG hielt es für möglich, mit 100 automatischen Kontroll-einrichtungen zumindest auf den Hauptstrecken im grenznahen Raum den Verkehr zu überwachen. Die Überdeckungsquote liege nach eigener Einschätzung dann unter 50 %. Das BAG wies darauf hin, dass „eine weitere Reduktion der Kontrollmittel zu einer massiven Aufgabengefährdung und einer entsprechend

eingeschränkten Durchsetzungsfähigkeit des Infrastrukturabgabesystems führen würde“.

Hinsichtlich der Kosten kam das BAG zu folgenden Ergebnissen:

Tabelle 5

### Kostenberechnung des BAG

Anzahl automatischer Kontroll-einrichtungen	Anzahl mobile Kontroll-gruppen	Anzahl Kontroll-leure	Implemen-tierungs-kosten	Laufende jährliche Kosten	
				Kontroll-system	Personal
			Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
100	160	320	51	13	42

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Im Gesetzgebungsverfahren wurde die Anzahl der Dienstposten für Kontrolleure von 320 auf 230 und damit die Anzahl der Kontrollgruppen von 160 auf 115 nochmals reduziert. In einer Stellungnahme an das BMVI teilte das BAG mit, dass diese Personalreduzierung die Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe beeinträchtigt.

### Würdigung

Die Kontrolle der Zahlung der Infrastrukturabgabe durch Halterinnen und Halter von gebietsfremden Fahrzeugen durch das BAG dient der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen der Infrastrukturabgabe und sichert damit die Einnahmen. Die Kontrollen sollten in ihrem Umfang und Ausgestaltung so konzipiert sein, dass nicht nur der ehrliche Nutzer zahlt. Kürzungen beim Kontrollaufwand sollten die Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe nicht beeinträchtigen.

Die Infrastrukturabgabe sollte gerade zum Zeitpunkt der Einführung ausreichend kontrolliert werden, um Nicht- und Falschzahler wirksam abzuschrecken. Bei unzureichenden Kontrollen könnten für den Nutzer Anreize entstehen, die Infrastrukturabgabe nicht oder nicht in der richtigen Höhe zu zahlen (z. B. durch falsche Angaben zu den Umwelteigenschaften des Fahrzeugs). Dies könnte dazu führen, dass eine hohe Anzahl von Nicht- und Falschzahlern die mautpflichtigen Straßen nutzen und damit das System der Infrastrukturabgabe insgesamt gefährdet sein könnte. Die gesetzlich vorgeschriebene Evaluierung (siehe Nummer 1) könnte hier möglicherweise zu spät sein, um eine solch negative Entwicklung aufzuhalten.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, dass mit der nun vorgesehenen Zahl an Kontrolleinrichtungen und -gruppen eine ausreichende Kontrolle sichergestellt werden kann. Er empfiehlt darüber hinaus, die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn alle Kontrolleinrichtungen im erforderlichen Umfang einsatzfähig sind.

Das wissenschaftliche Institut hat darauf hingewiesen, dass für eine genauere und verlässlichere Abschätzung des Kontrollbedarfs die Datenbasis verbessert werden müsse. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die benötigten Kontrollkapazitäten erneut berechnen zu lassen. Dabei sollte die Datenbasis dadurch verbessert werden, indem auch detailliertere Erkenntnisse zum Nutzerverhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter in die Berechnung einfließen. Diese Erkenntnisse könnten aus der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Untersuchungen zur Verbesserung der Einnahmeprognose gewonnen werden (siehe Nummer 3.3).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem, die Kontrollen - wie bei der Lkw-Maut - mit einem integrierten Planungs- und Kontrollsystems auf Basis von statistischen Größen zu planen.

### **Stellungnahme des BMVI**

Das BMVI erwartet keine Gefährdung des Systems durch eine hohe Anzahl von Falsch- und Nichtzahlern. Es hat erklärt, das BAG habe die geplante Kontrolldichte als ausreichend eingeschätzt. Das BAG habe stets bejaht, dass eine wirksame Kontrolle grundsätzlich machbar sei, insbesondere vor dem Hintergrund der im Gesetz zugesicherten Aufwandsevaluierung nach zwei Jahren.

Das BAG wolle mit seinen Kontrollkonzepten zu einem optimierten Zusammenwirken der Kontrollressourcen beitragen und beabsichtige, durch mathematisch begründete Prognosen der kontrollrelevanten und beanstandungshäufigen Strecken das abgabenwidrige Nutzerverhalten zu antizipieren und seine Einsatzplanung hierauf auszurichten.

Zudem hänge die Minimierung der Zahl von Abgabeprellern neben der Kontrolle durch das BAG von weiteren Faktoren ab, wie z. B. der Höhe des Bußgeldes. Die ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehene Geldbuße sei im Laufe der weiteren Abstimmungsprozesse auf die in §17 Absatz 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten vorgesehene Höchstgrenze angehoben worden. Abgabepreller müssten neben dem Bußgeld zusätzlich eine Jahresvignette nachlösen, womit ein weiteres Abschreckungspotenzial geschaffen werde. Das BMVI geht davon aus, dass die Festlegung des erhöhten Bußgeldes in Kombination mit dem modernen elektroni-

schen Infrastrukturabgabeerhebungs- und -kontrollsystem die Durchsetzbarkeit der Infrastrukturabgabe steigern werde. Die Erfahrungen in der Anfangsphase müssten zeigen, ob durch ein Nachjustieren bei der Kontrolle die Befolgungsquote weiter erhöht werden und dies unter Kosten-/Nutzen-Gesichtspunkten sinnvoll sein könne.

### **Abschließende Würdigung**

Für den Bundesrechnungshof sind die Ausführungen des BMVI nur bedingt nachvollziehbar. Das BAG hat in seiner Stellungnahme vom 4. Dezember 2014 an das BMVI ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit der im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Personalreduzierung eine Beeinträchtigung der Durchsetzungsfähigkeit der Infrastrukturabgabe einhergehe. Dabei hat es die vom BMVI angesprochenen Optimierungspotenziale bereits berücksichtigt. Auch deshalb hat das BAG eine Evaluierung der Auswirkungen der Personalreduzierung auf die Kontrolle zwei Jahre nach Einführung der Infrastrukturabgabe für unabdingbar gehalten.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMVI überein, dass neben der Anzahl der Kontrollen auch die Höhe des Bußgeldes Einfluss auf den Umfang möglicher Nicht- und Falschzahler hat. Der Bundesrechnungshof hält jedoch die Ausführungen des BMVI zur Höhe des Bußgeldes für irreführend. Während das BMVI in einem ersten Gesetzesentwurf Geldbußen von bis zu 260 Euro vorsah, wird im verabschiedeten Gesetz die Höhe des Bußgeldes nicht bestimmt. Ohne eine solche spezialgesetzliche Regelung gilt der § 17 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Danach beträgt die Geldbuße mindestens fünf, maximal eintausend Euro. Grundlage für die tatsächliche Bemessung der Geldbuße ist nach § 17 Absatz 3 OWiG die Bedeutung der Ordnungswidrigkeiten und der Vorwurf, der den Täter trifft. Damit eine gleichmäßige Behandlung der Täter gewährleistet ist, werden für Ordnungswidrigkeiten Bußgeldkataloge erstellt. Sie sind Richtlinien für häufig vorkommende Ordnungswidrigkeiten. Auch für das Bundesfernstraßenmautgesetz (Lkw-Maut) hat das BAG einen solchen Bußgeldkatalog aufgestellt. Danach liegen die maximalen Bußgelder für den Fahrer bei 240 Euro. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bußgelder bei der Infrastrukturabgabe angesichts der Vorgaben des § 17 Absatz 3 OWiG nicht deutlich über denen beim Bundesfernstraßenmautgesetz liegen können. Damit entsprechen sie in etwa den Ansätzen im ursprünglichen Gesetzesentwurf. Die vorgenommenen Änderungen zum Gesetzesentwurf können damit nicht, wie vom BMVI dargestellt, die Redu-

zierung bei den Kontrollkapazitäten kompensieren.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seinen Bedenken, ob mit der nun vorgesehenen Zahl an Kontrolleinrichtungen und -gruppen eine ausreichende Kontrolle sichergestellt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält es daher weiterhin für notwendig, die benötigten Kontrollkapazitäten erneut berechnen zu lassen und die Infrastrukturabgabe erst einzuführen, wenn alle Kontrolleinrichtungen im erforderlichen Umfang einsatzfähig sind.

## 4.2 Vergütung privater Betreiber

Nach den Planungen des BMVI soll ein Privater in einem ÖPP-Projekt die Erhebung der Infrastrukturabgabe organisieren und die dafür notwendigen Anlagen errichten, erhalten, betreiben und finanzieren (siehe Anlage 1). Im Gegenzug erhält der Private dafür eine Vergütung. Um die Höhe der Vergütung abzuschätzen, ermittelte das KBA die Implementierungskosten und die laufenden Kosten.

Zudem soll der Private auch die automatischen Kontrolleinrichtungen errichten und betreiben. Die Kosten hierfür sind unter den Kosten des BAG zusammengefasst (siehe Nummer 4.1).

### 4.2.1 Implementierungskosten für die Erhebung der Infrastrukturabgabe

Das KBA ermittelte Implementierungskosten von 321 Mio. Euro für die Erfassung der SEPA-Mandate sowie den Druck und die Versendung der Infrastrukturabgabebescheide. Hinzu kommen sonstige Kosten vor allem für die IT-Ausstattung (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6

#### Zusammensetzung Implementierungskosten „Privater Betreiber“

	Mio. Euro
Datenerfassung SEPA-Mandate	█
Druck- und Portokosten	█
Sonstiges	█
	<b>321,0</b>

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Für die Infrastrukturabgabe müssen alle 44,7 Mio. Halterinnen und Halter<sup>3</sup> von in Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen SEPA-Mandate abgeben. Das

<sup>3</sup> 44,4 Mio. Pkw plus 0,3 Mio. sonstigen Kfz (u.a. Wohnmobile) siehe Anlage 2.

KBA unterstellte im Oktober 2014, dass 52 Mio. SEPA-Mandate manuell zu erfassen seien. Bei einer Bearbeitungszeit pro SEPA-Mandat von ■ Minuten berechnete das KBA einen Personalbedarf von etwa ■ Personenjahren für die Erfassung. Dabei griff das KBA nicht auf die Erfahrungen der Hauptzollämter zurück, die die SEPA-Mandate für die Kraftfahrzeugsteuer ebenfalls manuell erfassen mussten. Laut BMVI handelte es sich hierbei um eine grobe Schätzung in der Frühphase der Planungen. Das KBA bzw. das BMVI haben diese Schätzung später nicht mehr verändert.

Der Bescheid über die Infrastrukturabgabe soll an alle Halterinnen und Halter per Brief übersandt werden. Im Oktober 2014 berechnete das KBA die Druck- und Portokosten hierfür auf Basis von 52 Mio. Halterinnen und Haltern und bezifferte die Kosten mit ■ Mio. Euro. Bei der Fortschreibung der Kostenberechnung berücksichtigte das KBA außerdem die Kosten für die frankierten Rückumschläge sowie den weiteren Schriftverkehr. Das KBA ging dabei von 45 Mio. Halterinnen und Haltern aus. (siehe Tabelle 7)

Tabelle 7

### Berechnung Portokosten

	Anzahl Schreiben in Mio.	Kosten	
		Euro	Mio. Euro
Erstmaliges Anschreiben	52	■	■
Rückumschlag	■	■	■
Bei ■ der Halter (45 Mio.) Nachfragen notwendig	■	■	■
Nochmalige Schreiben bei einem weiteren ■	■	■	■
<b>Summe</b>			■

Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

#### 4.2.2 Laufende Kosten für die Erhebung der Infrastrukturabgabe

Die vom KBA berechneten laufenden Kosten für den privaten Betreiber setzten sich aus den Personalkosten, den Sachkosten und den ÖPP-Finanzierungskosten zusammen (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8

**Zusammensetzung laufende Kosten „Privater Betreiber“**

	Mio. Euro	Mio. Euro
█	█	█
█	█	█
█	█	█
█	█	█
█	█	█
█	█	█
█	█	█
█	█	█
<b>Summe:</b>		<b>161,1</b>

Quelle: Eigene Darstellung

Gebietsfremde Fahrzeughalterinnen und -halter können die Vignetten für die Infrastrukturabgabe im Internet und an Einbuchungsstellen (z. B. Tankstellen) erwerben. Der Zahlungsprovider muss für diesen Zahlungsabwicklungsprozess sorgen. Unter den Sachkosten wies das KBA u. a. die Kosten für einen Zahlungsprovider aus. Es schätzte die voraussichtlichen Kosten für den Zahlungsprovider mit █ % der zu erwarteten Einnahmen. Obwohl die ursprüngliche Einnahmeprognose von 800 Mio. Euro inzwischen auf 712 Mio. Euro reduziert wurde, passte das KBA seine Schätzung der Kosten des Providers nicht an.

Das KBA ging von █ Einbuchungsstellen aus und schätzte die Investitionskosten für den Aufbau des Vertriebsstellensystems auf █ Mio. Euro. Es ging bei den Finanzierungskosten des privaten Betreibers in einer groben Schätzung von █ % der Investitionskosten aus, bei einer Laufzeit von 12 Jahren. Welche Finanzierungskonditionen (u. a. Zinssatz) es der Schätzung zugrunde legte, erläuterte es nicht.

#### 4.2.3 Zwischenfazit Vergütung Betreiber

Zum 1. Januar 2015 waren in Deutschland 44,4 Mio. Pkw und 0,3 Mio. sonstige Kfz zugelassen. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass das KBA in seinen Berechnungen von 52 Mio. Halterinnen und Halter ausging.

Wäre das KBA bei seinen Berechnungen von 45 Mio. Halterinnen und Haltern ausgegangen, würden sich allein die Implementierungskosten um insgesamt

34 Mio. Euro verringern.<sup>4</sup> Unverständlich ist auch, warum das KBA bei seinen Berechnungen nicht auf die Erfahrungen der Hauptzollämter zurückgriff, die die SEPA-Mandate für die Kraftfahrzeugsteuer ebenfalls manuell erfassen.

Das KBA passte die Kostenschätzung für die Leistungen des Zahlungsproviders nicht an die aktuelle Einnahmeprognose von 712 Mio. Euro an. Die voraussichtlichen Kosten von ■ % der zu erwartenden Einnahmen würden demnach nicht ■ Mio. Euro betragen, sondern ■ Mio. Euro und damit 3 Mio. Euro weniger.

Die Finanzierungskosten des Privaten hat das KBA nur sehr grob geschätzt. Da dem Bundesrechnungshof keine Angaben zu den Finanzierungsbedingungen vorlagen, ist der gewählte Ansatz nur bedingt nachvollziehbar.

Die Berechnungen des KBA eignen sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes daher nur bedingt als Grundlage für eine Prognose der Betreibervergütung.

### **Stellungnahme des BMVI**

Das BMVI hält die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Berechnung der Vergütung des privaten Betreibers für unbegründet.

Es hat darauf hingewiesen, dass das KBA bei der Erfassung von SEPA-Lastschriftmandaten im Rahmen der erstmaligen Erhebung der Infrastrukturabgabe in einer ersten groben Schätzung in der Frühphase der Planungen (Stand: 22. Oktober 2014) von ca. 52 Mio. Mandaten für Inländer ausgegangen sei. Die Vorarbeiten des KBA seien entsprechend des seinerzeitigen Projektstandes nach bestem Gewissen erfolgt. Im späteren Planungsverlauf seien die Projektplanungen einschließlich der zugrundeliegenden Annahmen präzisiert worden. Dies betreffe auch die Anzahl der SEPA-Mandatierungen für inländische Fahrzeughalter und die in diesem Zusammenhang absehbaren Bearbeitungsschritte (u. a. Beanstandungen, Rückfragen der Fahrzeughalter, Nachforderungen des Betreibers bei fehlendem SEPA-Rücklauf). In der Summe führe diese Planungsvertiefung zwar zu Kostenverschiebungen, jedoch bewege sich der Erfüllungsaufwand nahezu auf dem gleichen Niveau wie zuvor.

### **Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof kritisiert nicht die Berechnungen des KBA in einer frühen Projektphase. Er kritisiert vielmehr, dass es die zugrunde gelegten Annahmen bei den weiteren Berechnungen nicht korrigiert hat. Damit ist der in der Begrün-

dung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung der Infrastrukturabgabe dargestellte Erfüllungsaufwand falsch. Die Tatsache, dass der Erfüllungsaufwand in seiner Gesamthöhe im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens auf dem gleichen Niveau blieb, ändert hieran nichts.

Beim Bundesrechnungshof verbleiben damit Zweifel an der Zuverlässigkeit der Kostenprognose.

## **5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Haushaltsveranschlagung bei ÖPP-Projekten**

### **5.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflusst.

Die Vorgaben des § 7 BHO werden konkretisiert durch

- die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO),
- die Arbeitsanleitung des Bundesfinanzministeriums „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“<sup>5</sup> sowie
- den vom Bundesfinanzministerium eingeführten Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“<sup>6</sup> (Leitfaden).

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind danach die Grundlage sowohl für die Entscheidung, „ob“ als auch „wie“ eine Maßnahme realisiert wird. Die Pflicht zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit erstreckt sich auf alle Phasen einer Maßnahme, von der Planung bis zum Abschluss.<sup>7</sup> Der Leitfaden sieht bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vier Phasen vor (siehe Abbildung 5).

---

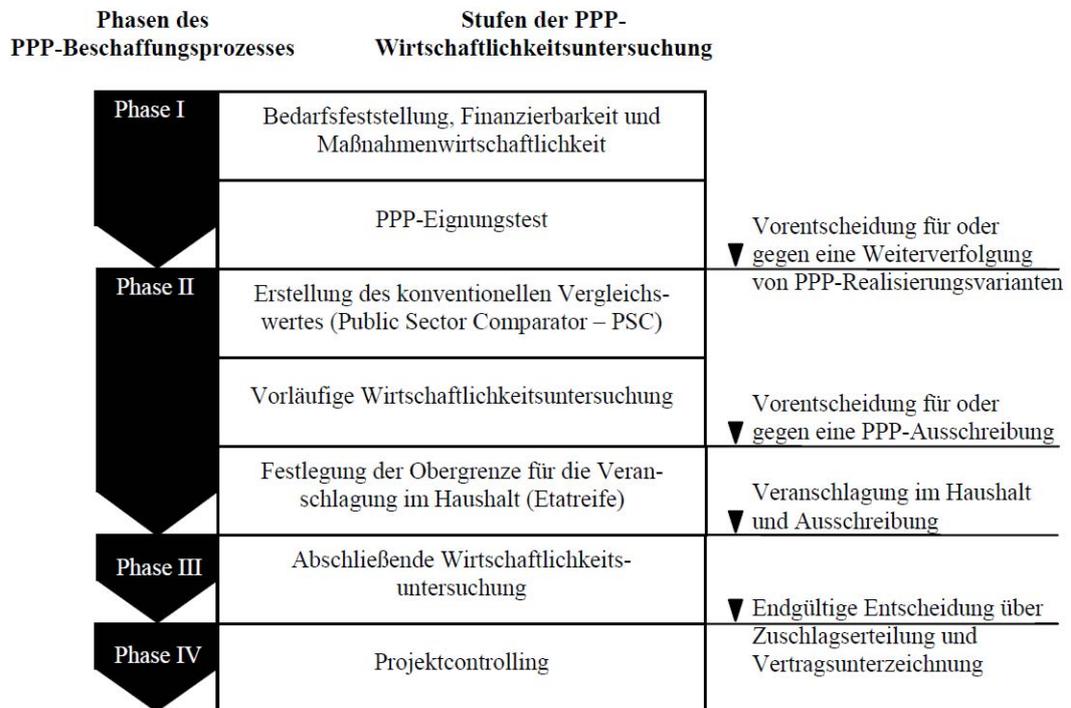
<sup>5</sup> BMF-Rundschreiben vom 12. Januar 2011 - II A 3 - H 1012 - 10/08/10004 - 2011/0016585.

<sup>6</sup> BMF-Rundschreiben vom 20. August 2007 - II A 3 - H 1000/06/0003.

<sup>7</sup> Vgl. Nr. 2 VV-BHO zu § 7 BHO.

Abbildung 5

### Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei ÖPP-Projekten



Quelle: Finanzministerkonferenz (FMK), Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten", S. 7.

Vor der Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens muss der Auftraggeber mit der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines ÖPP-Beschaffungsansatzes prüfen. Methodisch wird die Beurteilung der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit beurteilt, indem die ÖPP-Variante der konventionellen Beschaffungsvariante Public Sector Comparator - PSC - gegenübergestellt wird.

Basisparameter für den PSC sind die Kosten für die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung und die Finanzierung der Maßnahme.<sup>8</sup> Zum Zeitpunkt, in dem die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt wird, liegt noch kein ÖPP-Angebot vor. Daher müssen die Kosten der ÖPP-Variante geschätzt werden. In der Regel werden Kosten der ÖPP-Variante auf Basis der erwarteten Kosten der konventionellen Variante berechnet. Nach dem Leitfaden sind alle Schritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den Projektunterlagen zu dokumentieren.<sup>9</sup> Ins-

<sup>8</sup> Vgl. Leitfaden "Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten", S. 23.

<sup>9</sup> Vgl. Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, S. 31.

besondere für die Kostenschätzungen der konventionellen Variante ist festzuhalten, auf welcher Basis und aus welchen Gründen die Verwaltung die jeweiligen Annahmen festlegte.

### **Würdigung**

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI bei dem geplanten ÖPP-Projekt die Vorgaben des Leitfadens einhält und vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt. Dabei sind die Kosten der konventionellen Variante sowie darauf aufbauend die Kosten der ÖPP-Variante so genau wie möglich zu schätzen und die Annahmen zu dokumentieren. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genügt die bisherige Kostenberechnung des BMVI den Vorgaben des Leitfadens nicht (siehe Nummer 4.2).

### **Stellungnahme des BMVI**

Das BMVI will im Rahmen der laufenden Planungsprozesse prüfen, ob und in welcher Weise ein privater Dritter in die Erhebung der Infrastrukturabgabe und die Einhaltung der Abgabepflicht eingebunden werden könne. Dabei will das BMVI die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vor Einleitung der Ausschreibung eines privaten Dritten durchführen.

## **5.2 Darstellung im Haushalt**

(1) Nach den Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 des Bundesministeriums der Finanzen (Verfahrenshinweise) sind für die Veranschlagung der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) von ÖPP-Projekten grundsätzlich die Empfehlungen des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ zu beachten.

Der Bund/Länder-Arbeitsausschusses weist darauf hin, *„dass die haushaltsmäßige Absicherung für eine Zuschlagserteilung der ÖPP-Variante bereits in vollem Umfang bei der erstmaligen Veranschlagung von Ausgaben/VE gegeben sein muss. Dies ist insbesondere im Hinblick darauf von Bedeutung, dass die Gesamtsumme der für einen Vertragsabschluss zu veranschlagenden Ausgaben und VE für die ÖPP-Variante wegen des vom abzuschließenden Vertrag erfassten weitreichenden Leistungsspektrums (Lebenszyklusbetrachtung) höher sind als die zu veranschlagenden Ausgaben und VE für die konventionelle Variante, bei der bei der erstmaligen Veranschlagung in der Regel nur für Bau- bzw. Beschaffung (ggf. auch nur*

*für losweise Vergabe) in den Haushalten Vorsorge getroffen werden muss<sup>10</sup>“.*

Der Bund/Länder-Arbeitsausschuss führt weiter aus, dass bis zur abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die für die ÖPP-Variante auf Basis des Ergebnisses der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geschätzten Ausgaben und VE bei den für ÖPP-Modelle in Betracht kommenden Titeln in den Haushalt einzustellen sind.

### **Würdigung**

Sofern die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mindestens die Gleichwertigkeit der ÖPP-Variante erwarten lässt und bevor das ÖPP-Vergabeverfahren eröffnet wird, müssen ausreichend VE im Haushalt veranschlagt werden. Die VE müssen den in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berechneten Kosten der ÖPP-Variante entsprechen.

### **Stellungnahme des BMVI**

Das BMVI hat zugesagt, nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens die Haushaltsansätze entsprechend der dann eingetretenen Entwicklung zu aktualisieren.

## **6 Fazit**

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die ursprüngliche Zeitplanung des BMVI bzw. des BAG nicht realistisch. Angesichts der notwendigen Verfahrensschritte wäre es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht möglich gewesen, die Erhebung der Infrastrukturabgabe nach nur 19 Monaten zu verwirklichen. Das BMVI hätte demnach die Infrastrukturabgabe nicht im Laufe des Jahres 2016 einführen können. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Dauer des ÖPP-Vergabeverfahrens und der für den Aufbau und Test des Kontroll- und Ahndungssystems notwendigen Zeit geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Infrastrukturabgabe frühestens zweieinhalb bis drei Jahre nach Abschluss des Vertragsverletzungsverfahrens erhoben werden kann.

Das BMVI sollte die Zeit nutzen, seine Annahmen zum Verhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter auf den Bundesautobahnen durch Untersuchungen zu belegen. Auf Basis dieser Untersuchungen wäre es möglich, die Einnahmen wesentlich sicherer zu prognostizieren. Derzeit hängt das Ergebnis der Einnahmeprogno des BMVI in großem Umfang von Annahmen ab, die das BMVI

---

<sup>10</sup> Haushaltsrechtliche und haushaltssystematische Behandlung von ÖPP-Projekten - Empfehlungen des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik, S. 29.

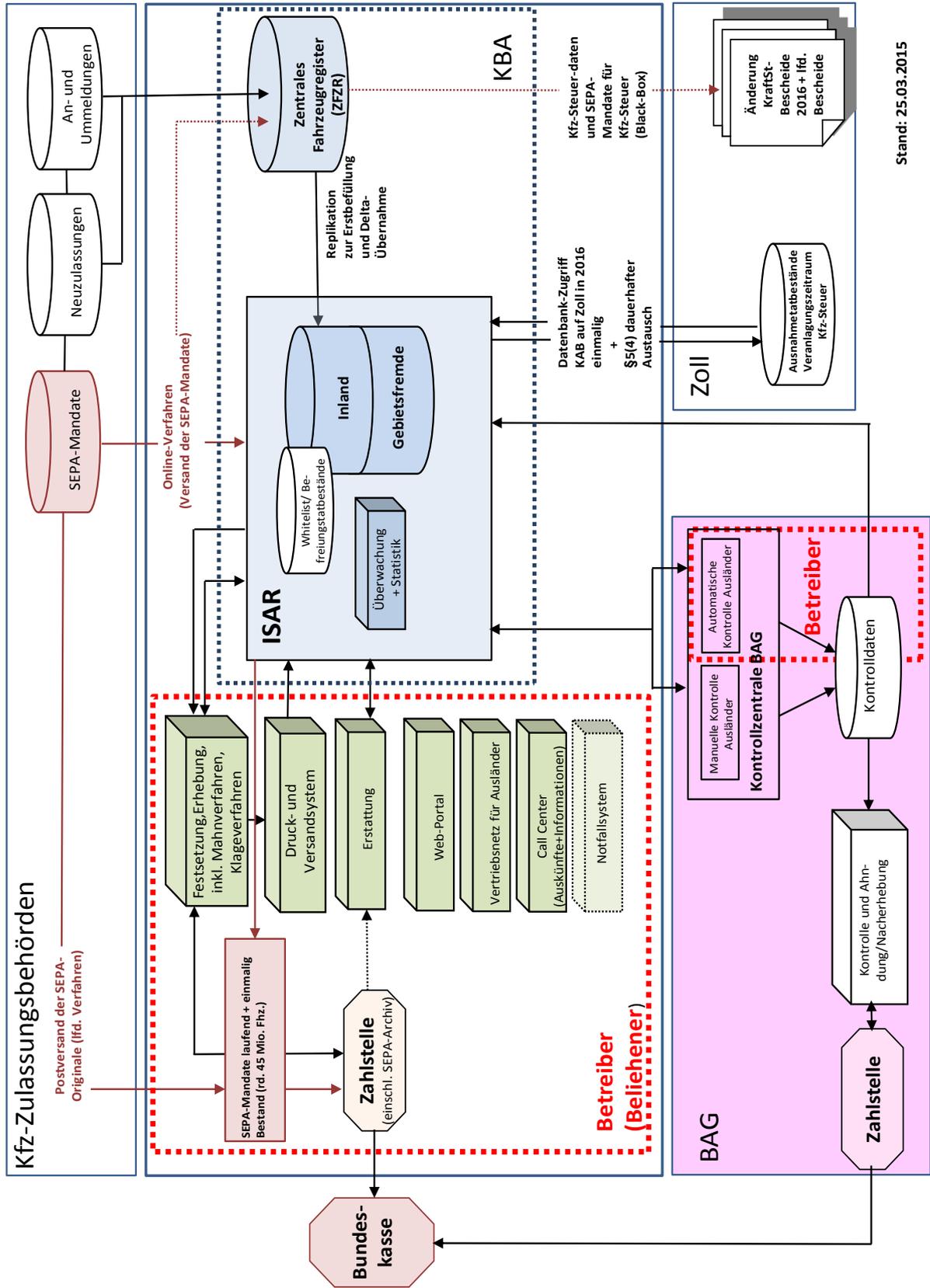
nicht belegen kann.

Das Wissen über das Verhalten gebietsfremder Fahrzeughalterinnen und -halter könnte überdies dazu verwendet werden, die Datenbasis für die Berechnung der benötigten Kontrollkapazitäten zu verbessern. Ausreichende Kontrollkapazitäten sind gerade bei der Einführung der Infrastrukturabgabe von besonderer Bedeutung. Kontrollen müssen eine wirksame Abschreckung für mögliche Mautpreller darstellen. Der abgabepflichtige Nutzer muss die Kontrollen erkennen und die Sanktionen unmittelbar erfahren können. Bei unzureichenden Kontrollen könnten für den Nutzer Anreize entstehen, die Infrastrukturabgabe nicht oder nicht in der richtigen Höhe zu zahlen. Der Bundesrechnungshof sieht es daher kritisch, dass das BMVI den geplanten Kontrollaufwand erheblich gekürzt hat. Die Folgen der Kürzung für die Kontrollquote hat es nicht wissenschaftlich untersuchen lassen.

Das BMVI hat zugesagt, dass es vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens für das ÖPP-Projekt Infrastrukturabgabe eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen will. Dazu sollte es die erwarteten Kosten der konventionellen Variante und darauf aufbauend die Kosten der ÖPP-Variante so genau wie möglich schätzen und die Annahmen dokumentieren. Die derzeit vom BMVI berechneten Kosten genügen diesen Anforderungen nicht.

Gelangt das BMVI aufgrund der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Ergebnis, dass die ÖPP-Beschaffungsvariante mindestens ein vergleichbar wirtschaftliches Ergebnis erzielt wie die konventionelle Realisierung, kann es das Vergabeverfahren für die ÖPP-Variante einleiten. Vor der Eröffnung des ÖPP-Vergabeverfahrens sind jedoch VE in ausreichender Höhe im Haushalt zu veranschlagen. Die in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berechneten Kosten der ÖPP-Variante müssen die Basis für die Höhe der zu veranschlagenden VE im Haushalt sein.

# Schematische Darstellung des geplanten Datenflusses und der Organisation der Infrastrukturabgabe



Stand: 25.03.2015

**Bestand am 1. Januar 2015 nach Fahrzeugklassen<sup>1</sup>****Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern am 1. Januar 2015 nach Bundesländern und Fahrzeugklassen absolut**

Land	Kraft- räder	Personen- kraft- wagen	Kraft- omni- busse	Lastkraft- wagen	Zugma- schinen insgesamt	Darunter Sattel- zugma- schinen	Sonstige Kfz	Kraft- fahrzeuge ins- gesamt	Anhänger
Baden- Württemberg	633.413	6.171.168	8.567	319.784	362.747	19.663	30.983	7.526.662	928.717
Bayern	862.403	7.427.661	13.756	408.154	644.159	26.073	47.394	9.403.527	1.210.784
Berlin	102.129	1.165.215	2.195	85.664	5.475	3.429	8.190	1.368.868	82.410
Brandenburg	114.297	1.353.356	2.400	120.443	45.855	6.807	11.707	1.648.058	297.672
Bremen	20.393	280.107	409	16.297	3.243	1.918	1.729	322.178	32.734
Hamburg	52.128	750.510	1.663	50.243	6.950	3.280	4.473	865.967	64.088
Hessen	318.507	3.483.965	5.755	188.240	142.716	10.392	20.291	4.159.474	407.678
Mecklenburg- Vorpommern	61.153	825.797	1.622	74.063	32.688	5.602	7.561	1.002.884	191.309
Niedersachsen	403.383	4.451.016	7.726	254.989	238.376	26.499	29.488	5.384.978	850.729
Nordrhein- Westfalen	804.763	9.478.829	16.327	549.240	238.538	42.619	45.716	11.133.413	1.113.871
Rheinland-Pfalz	233.912	2.374.497	5.067	129.215	144.122	8.921	14.267	2.901.080	367.132
Saarland	58.197	608.463	1.292	31.869	17.344	1.827	3.117	720.282	90.278
Sachsen	159.232	2.094.414	3.815	175.398	57.766	9.617	15.015	2.505.640	328.760
Sachsen-Anhalt	85.230	1.189.962	2.133	95.488	40.418	7.897	10.186	1.423.417	213.561
Schleswig- Holstein	140.661	1.555.863	2.526	102.657	74.016	8.429	11.694	1.887.417	284.244
Thüringen	92.502	1.163.737	2.225	98.336	55.342	5.480	9.199	1.421.341	203.862
Sonstige	3.089	28.564	23	1.263	1.394	28	6.122	40.455	6.421
Insgesamt	4.145.392	44.403.124	77.501	2.701.343	2.111.149	188.481	277.132	53.715.641	6.674.250

<sup>1</sup> Vgl. Kraftfahrzeugbestand zum 1. Januar 2015 nach Fahrzeugklassen. Abgerufen unter [http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/2015\\_b\\_fzkl\\_eckdaten\\_absolut.html?nn=652402](http://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/2015_b_fzkl_eckdaten_absolut.html?nn=652402)