

Die flächendeckende Schwerverkehrsmaut in Österreich, eine Studienpräsentation

Die Finanznot der öffentlichen Hände ist notorisch. Die Diskussion um die überfällige steuerliche Entlastung der Arbeitseinkommen in Österreich mit dem Bestreben möglichst über Gegenfinanzierungen Luft für eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer zu erlangen, hat allgemein die Diskussion über neue oder höhere alternative Steuern ausgelöst, nicht als ob unsere allgemeine Steuerbelastung (samt Sozialabgaben) mit rd. 45% des Bruttoinlandsprodukts nicht bereits längst über jeder vernünftigen Obergrenze einer Belastung von Volk und Volkswirtschaft läge. Nun kommen noch die Bundesländer daher mit der Absicht in Erweiterung der bestehenden LKW-Maut für das höchstrangige Straßennetz (Autobahnen und Schnellstraßen) eine LKW-Maut zugunsten der Bundesländer einzuführen für das im Rang nächst niedrigere Straßennetz (ehemalige Bundesstraßen und Landesstraßen). Wie üblich, gibt es Befürworter und Gegner und viele Argumente auf beiden Seiten, darunter wieder sehr viele, die „weder Hand noch Fuß“ haben. Um hier einen vernünftigen Durchblick zu erhalten und eine möglichst objektive Schau zu dieser Frage zu ermöglichen, hat die Bundeswirtschaftskammer das Institut für Transportwirtschaft und Logistik an der Wirtschaftsuniversität Wien mit der Studie beauftragt „Die flächendeckende Schwerverkehrsmaut in Österreich“. Der Institutsvorstand Prof. Dr. Sebastian Kummer nahm sich der Sache persönlich an und hat die Ergebnisse dieser inzwischen unter Mitwirkung von Mag. Maria Dieplinger und Mario Dobrovnik fertig gestellten Studie in der ihm eigenen temperamentvollen Art vorgestellt in einem Vortrag am 4. März 2015 im Haus der Kaufmannschaft am Wiener Schwarzenbergplatz im Rahmen des Vortragszyklus „Verkehrsinfrastruktur“, veranstaltet von der Sparte Industrie in der Wirtschaftskammer Österreich, der Bundesvereinigung Logistik Österreich und der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft.

Prof. Kummer stellt einleitend sein Institut vor und betont das sehr gute „Ranking“ dieses Instituts unter den führenden vergleichbaren universitären Einrichtungen weltweit auf diesem Fachgebiet. Zur Studie selber erläutert er die angewandten Forschungsmethoden, wie die Analyse der Fachliteratur zum Gegenstand, der einschlägigen Verkehrsstatistik und die Auswertung von ausführlichen Interviews mit maßgebenden Persönlichkeiten aus 65 betroffenen Unternehmen, um die Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Wirtschaftsstandort Österreich erforschen zu können. Insbesondere geht es dabei um die Wirkungen auf Unternehmen, Regionen und Konsumenten.

Bei der Einbeziehung der ehemaligen Bundesstraßen und der Landesstraßen in ein Mautsystem muss man vorerst die technische Seite der Angelegenheit untersuchen, auch im Hinblick auf die bereits bestehenden Einrichtungen zur Mauterhebung am höchstrangigen Straßennetz. Das von der Asfinag für die Mauterhebung auf Autobahnen und Schnellstraßen angewandte technische System der Mikrowellen-Technologie mit der dafür vorhandenen Infrastruktur (Mautportale auf den Straßen, einfache und billige „On Board Units“ in den Fahrzeugen) hat sich bestens bewährt. Es ist allerdings nur anwendbar für ein Mautstraßennetz mit einer beschränkten Anzahl von Auf- und Abfahrten. Das „Enforcement“ (Kontrolle der Abgabentrichtung und Verfolgung der Mautsünder) ist zielgerecht, wirksam und kostengünstig. Die Anlagen sind vielfach bereits beschrieben. Die Asfinag, die ja für das von den Bundesländern zu bewirtschaftende Straßennetz nicht zuständig ist und auch nicht künftig zuständig sein wird, die aber verpflichtet ist, eigenständig zu wirtschaften und vor allem die für den Ausbau von Autobahnen und Schnellstraßen aufgenommenen Kredite zu bedienen bzw. noch den laufenden restlichen Ausbau und die Erhaltung ihres Netzes zu

finanzieren hat, ist ökonomisch gezwungen, das bestehende, gut funktionierende und kostengünstige Mautsystem beizubehalten. Sollte sie aber veranlasst werden, ein alternatives und teureres Mautsystem zu übernehmen, müssten ihr alle zusätzlichen Kosten aus dieser Maßnahme voll abgegolten werden. Es ist dies auch eine Maßnahme für den Gläubigerschutz der bestehenden Asfinag-Kredite in vielfacher Milliardenhöhe.

Die Bemannung des Bundes- und Landesstraßennetzes mit den unzähligen Zu- und Abfahrten ist vernünftigerweise technisch nur über eine Satellitentechnologie denkbar. Ein solches Mautsystem ist auch leicht künftig hinsichtlich der betroffenen Strecken und Fahrzeuge zu ändern (gute Skalierbarkeit = Möglichkeit zur Erweiterung und Reduktion). Andererseits benötigt man für die Ausrüstung der zu bemannten Fahrzeuge eine teure On Board Unit. Das „Enforcement“ ist teuer und herausfordernd. Aber jedenfalls ist es den Fahrzeughaltern in keiner Weise zumutbar, in Österreich mit 2 unterschiedlichen Mautsystemen umgehen zu müssen, nämlich dem bestehenden der Asfinag für das höchstrangige Netz und einem völlig anderen für die nächst niedrigere Straßenkategorie. Geht es um die Einführung nur eines technischen Mautsystems, so muss ein neues Satellitensystem etabliert werden und die Asfinag ist für das dann obsolet gewordene eigene Mautsystem zu entschädigen und darf auch hinsichtlich der Einnahmen gegenüber dem status quo nicht schlechter gestellt werden. Schon daraus folgt für das neue System ein ungünstiges Kosten-Einnahme Verhältnis! Alle Kosten einer Änderung hat damit eben das künftig neu zu bemannte Netz zu tragen. Es wird nun eingewandt werden, dass Europa künftig nur ein Mautsystem haben wird und das wird ein satellitengestütztes System sein (Galileo-Satelliten). Allerdings steht jetzt noch keineswegs fest, wann das sein wird und unter welchen Bedingungen das alles sich ereignen wird. Wer jetzt Neuerungen will, hat alle damit verbundenen Kosten zu tragen und Schäden zu vergüten.

Abgesehen vom System der Mauterhebung ist die Frage der Mautsätze zu klären, wobei es evident ist, dass die Bundesländer keine höheren Mautsätze für das neu zu bemannte Netz verlangen können als die Asfinag für das Autobahnnetz. Die Studie betrachtet drei Szenarien:

Szenario 1	neue Maut = 100 % der Asfinag – Mautsätze,	Erträge: 0.48 Mrd. €p.a.
Szenario 2	neue Maut = 80 % der Asfinag – Mautsätze,	Erträge: 0.38 Mrd. €p.a.
Szenario 3	neue Maut = 50 % der Asfinag – Mautsätze,	Erträge 0,24 Mrd. €p.a.

Eine realistische Vorgangsweise müsste Mautsätze verlangen, die zwischen dem Szenario 2 und 3 liegen, wohl kaum aber höher ! Damit kämen Erträge von rd. 300 Mill. € pro Jahr zustande. Da es um 2 Mautsysteme künftig gehen würde, entstünden dadurch Zusatzkosten von 42 Mill. € an Betriebskosten und 59,9 Mill. € an Abschreibungen, also 101,9 Mill. € alles bezogen auf das Jahr 2018, denn eine frühere Einführung wäre gar nicht möglich.

Für das Jahr 2018 ergäben sich daher an Einnahmen (Schätzung):

Einnahmen aus dem Asfinag-Netz	1.300 Mill. €
Einnahmen aus niederrangigem Netz (Szenario 100%)	<u>480 Mill. €</u>
Gesamteinnahmen	1.780 Mill. €
Laufende Kosten bei 15 % Kostenanteil an Einnahmen	267 Mill. €
Kosten für hochrangiges Straßennetz (2018)	120 Mill. €
Prognostizierte Zusatzkosten pro Jahr	147 Mill. €

Nach dieser Darstellung ergäbe die Bemannung des nach den Autobahnen nächst niederrangigen Straßennetzes einen Jahres-Nettoertrag von rd. 330 Mill. € (480 Mill. € minus 147 Mill. € = 333 Mill. €). In der abschließenden Zusammenfassung der 10 Kernaussagen der

Studie werden diesbezüglich 282 Mill. € p. a. genannt Da aber eine Bemannung dieses Netzes mit den Mautsätzen für Autobahnen schlecht denkbar ist und auch erhebliche regionalwirtschaftliche Verwerfungen auslösen müsste, ist die aber bereits oben angedeutete Lösung als Annahme realistischer (Mautsätze etwa zwischen Szenario 2 und 3), wodurch ein Jahres Nettoertrag von rd. 150 Mill. € zustande käme. Die pro Bundesland anfallenden Zusatzerträge können damit jedenfalls nicht berauschend sein und es erhebt sich damit dringend die Frage, ob ein solches Unterfangen, selbst auch aus Sicht der Bundesländer, überhaupt sinnvoll verfolgt werden kann.

Die Studie unternahm eine Reihe unternehmensspezifischer Analysen (Expertenbefragungen, Single case- und Cross case – Analysen), weiters branchenspezifische Analysen (Transport, Industrie, Handel), regionalpolitische Analysen und eine „Explorative Clusteranalyse“, woraus dann eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens erfolgt. Dabei ergibt sich eine Aussage der durch eine Ausdehnung der Maut auf das nach den Autobahnen nächst niederrangige Straßennetz besonders betroffenen Sachbereiche, nämlich:

- Transportintensive Branchen (hoher Anteil der Transportkosten im Straßenverkehr an den Gesamt- bzw. Produktionskosten);
- Unternehmen mit regionalem Fokus bzw. regionalem Kundenportfolio (z.B.: Baugewerbe, Baunebengewerbe, Wäschereibetriebe usw.);
- Regionale Wertschöpfungsnetzwerke (Cluster = eng zusammenarbeitende Betriebe);
- Unternehmen, die höhere Kosten nicht weiterverrechnen können, aber bereits jetzt nur geringe Margen haben (z. B: Holzindustrie);
- Unternehmen mit Sammel- und/oder Verteilverkehren am niederrangigen Straßennetz (z.B.: Handelsunternehmen, Entsorger);
- Mobilitätsdienstleister im Güter- wie auch im Personenverkehr mit hohen Anteilen am niederrangigen Straßennetz (lokale Frächter, Busse im Schüler- und Berufsverkehr)
- Kunden im allgemeinen, denen die höheren Kosten durchgereicht werden.

Regional betroffen sind Unternehmen in strukturschwachen und abgelegenen Regionen und Landesteile, wo keine Verlagerung oder Änderung von Routen möglich ist, wie in den oft langen inneralpinen Tälern, die keine Rundtouren zulassen und wo der Verkehr hinein verläuft und denselben Weg zurück nehmen muss. Gerade dort ist die Auswirkung besonders schwerwiegend, weil Voll- und Leerkilometer gleich belastet werden. In dieser Beziehung wurden die Regionen Waldviertel, Lungau und der Kärntner Bezirk Hermagor stellvertretend für Regionen mit ähnlicher Charakteristik analysiert.

Bevor die Gesamtbeurteilung erfolgte, gab Prof. Kummer einen eingeblandeten Überblick über die Gebarung der Bundesländer hinsichtlich der ihnen 2001 übergebenen Bundesstraßen und der Entwicklung der dafür überwiesenen Steuermittel bzw. der von den Ländern für diese Straßen getätigten Aufwendungen. Er geht aus vom gesamten Steueraufkommen des Kraftfahrzeug-Verkehrs im Jahr 2013:

Mineralölsteuer	4.150 Mill. €
Normverbrauchsabgabe	520 Mill. €
Kraftfahrzeugsteuer	50 Mill. €
motorbezogene Versicherungssteuer	2.050 Mill. €
Behördenanteil Kfzg. Zulassung	180 Mill. €
Dividende Asfinag	100 Mill. €
gezahlte Ertragssteuern Asfinag	161 Mill. €
Mehrwertsteuer Kraftstoffe	1.359 Mill. €
Mehrwertsteuer Kfzg. Erwerb	1.700 Mill. €

Mehrwertsteuer sonstige Leistungen (Reparaturen)	978 Mill. €
Summe:	11.248 Mill. €

Es ist nun die Frage, ob es berechtigt ist, hier die Mehrwertsteuer in Ansatz zu bringen, weil ja die Massensteuern, wie Lohn- und Einkommensteuer und Mehrwertsteuer, die Basiseinnahme des Staates für die Erbringung seiner grundsätzlichen Funktionen darstellt. Ohne die Mehrwertsteuer beträgt die aus dem Straßenverkehr resultierende jährliche Steuersumme für 2013 7.211 Mill. €

Im Zuge der Übergabe der Bundesstraßen an die Bundesländer im Jahr 2001 wurden den Ländern auch die entsprechenden Anteile am Steueraufkommen überlassen über den damals geltenden Finanzausgleich hinaus. Diese zusätzlichen Mittel betragen 2002 435,75 Mill. € und stiegen bis 2007 auf 576,21 Mill. € also um 32 %, an. Die an die Bundesländer ausgeschütteten Mittel aus allen verkehrsbezogenen Steuern stiegen im Zeitraum 2002 bis 2013 um 128 %. Die für den Straßenbau der Bundesländer aufgewendeten Mittel sanken von 2004 bis 2013 etwa auf die Hälfte, wobei dieser Abfall alle Bundesländer betroffen hat, am wenigsten noch Oberösterreich, Niederösterreich und das Burgenland, am meisten Salzburg und Tirol. Die vom Bund überwiesenen Mittel wurden also, ähnlich den seinerzeit übertragenen Wohnbaumitteln, da die ursprüngliche Zweckwidmung in beiden Fällen mit der Übertragung aufgehoben wurde, zu guten Teilen für andere Ausgaben verwendet und beim Straßenbau und der Erhaltung fehlen nun die Mittel, wenn diese Praxis sich über mehrere Jahre und das im verstärkten Ausmaß vollzieht. Man kann also ohne weiteres davon ausgehen, dass die Bundesländer hier, vom Zweck der Sache aus betrachtet, eine Art Misswirtschaft betrieben haben, die man nicht ewig fortsetzen kann und wo man sich die Rückkehr zu einer ordentlichen Gebarung einfach über eine Zusatzsteuer finanzieren lassen will, eben der flächendeckenden Schwerverkehrsmaut.

Prof. Kummer fasste am Schluss seines Vortrags die Ergebnisse der Studie in **10 Kernaussagen** zusammen:

1. **Die Binnenkonjunktur und das Wirtschaftswachstum werden geschwächt, der Standort Österreich verliert an Attraktivität!**
Betroffen sind davon hauptsächlich österreichische Unternehmen, denn ausländische Unternehmen benützen vielfach nur das höchstrangige Straßennetz mit der etablierten Maut, die nicht verändert wird. Der Wirtschaftsstandort leidet dadurch, insbesondere abseits der Zentren.
2. **Österreichische Konsumenten sind stark betroffen!**
Die Erhöhung der Transportkosten werden und müssen in größtmöglicher Weise weitergegeben werden und belasten letztendlich den Endkonsumenten. Die beabsichtigte Mauteinführung muss daher als versteckte Massensteuer verstanden werden. Je nach der Höhe der Mautsätze ermittelt die Studie die Kosten pro Kopf der Bevölkerung auf 62,85 bis 77,25 € pro Jahr. Für eine vierköpfige Familie sind dies 251 bis 309 € und für die gesamte Bevölkerung ergibt sich eine Mehrbelastung von 419 bis 515 Mill. € pro Jahr.
3. **Die flächendeckende Maut trifft vor allem abgelegene und strukturschwache Regionen in Österreich!**
Unternehmen aus den nicht durch das höchstrangige Straßennetz (Autobahnen) erschlossenen Regionen werden überdurchschnittlich belastet. Es ergibt sich daher eine stark verzerrende Wirkung zu deren Lasten. Für einige Unternehmen sind die Zusatzkosten existenzbedrohend und können in Abwanderung und Betriebsschließungen resultieren. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zur

Aufwertung ländlicher Regionen, wie das die Raumordnung verlangt, ist die Forderung der Bundesländer nach einer gerade diese Gebiete besonders belastenden Maut überhaupt nicht nachvollziehbar.

4. **Regional geprägte Wertschöpfungsketten sind besonders stark betroffen!**
Regional geprägte Wertschöpfungsketten werden von der Politik als *Best Practice* für das Wirtschaften im 21. Jahrhundert erkannt. Man sucht eine Folge von Wertschöpfungsprozessen im Raum zu konzentrieren (Cluster) und in diesen Fällen ist die Gesamtbelastung durch die auf jeder Stufe der Supply Chain anfallenden Zusatzkosten hier aber besonders hoch. Betroffen sind beispielsweise regional erzeugte und weiterverarbeitete Produkte (landwirtschaftliche Erzeugnisse).
5. **Unternehmen, die im Wettbewerb zu ausländischen Betrieben stehen, sehen sich mit einer relativen Verschlechterung ihrer Wettbewerbssituation konfrontiert!**
Mautbedingte Zusatzkosten können auf Grund einer hohen Wettbewerbsintensität über die Grenze hinweg in einer Vielzahl von (internationalen) Absatzmärkten nicht oder nur eingeschränkt weiter gegeben werden. Wird dies doch versucht, so ist dies vor allem im exportorientierten Geschäft überwiegend mit Einbußen der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbunden.
6. **Die Mikrowellentechnologie ist zur Bemaunung der Gesamtfläche nicht tauglich, aber weder die Ablösung durch die Satellitentechnologie, noch ein Parallelbetrieb von zwei Systemen sind wirtschaftlich vertretbar!**
7. **Wesentliche Teile der potentiellen Mauteinnahmen werden durch hohe Zusatzkosten aufgezehrt!**
Die Einhebungskosten, also die laufenden Kosten und die Abschreibungen, sind mit 100 bis 150 Mill. € vergleichsweise hoch. Wird die Mauthöhe in der Fläche gleich hoch bemessen wie auf dem höchstrangigen Straßennetz (Autobahnen), so machen die Einhebungskosten 21,2 % bis 26,5 % der Bruttoeinnahmen aus. Insgesamt muss daher konstatiert werden, dass diese Bemaunung eine vergleichsweise „teure“ Finanzierungsalternative darstellt und es kaum eine Steuer gibt, die prozentual so hohe Kosten hat, wie die flächendeckende Maut. Die Einnahmen für die Bundesländer werden deswegen nur 282 Mill. € pro Jahr betragen. Sollten Mautsätze unter der Höhe derjenigen auf der Autobahn angewendet werden (müssen), so sind die Erträge entsprechend niedriger.
8. **Eine zusätzliche Belastung von Busverkehren ist mit einer Vielzahl negativer Wirkungen und Rebound-Effekten verbunden!**
So müssen für die im Rahmen von bestellten und subventionierten Verkehren (z. B. Schülertransporte) geleisteten Mautzahlungen durch eine Erhöhung der Subventionen seitens der öffentlichen Hand ausgeglichen werden. Dem dadurch entstehenden Verwaltungsaufwand steht keinerlei Nutzen gegenüber. Die durch die Mautkosten verteuerten Fahrpreise vermindern die Attraktivität des Busverkehrs und führen zu einer relativen Aufwertung des motorisierten Individualverkehrs. Alle diese Auswirkungen müssen sowohl aus verkehrs- als auch aus umweltpolitischer Sicht kritisch beurteilt werden.
9. **Bei der Einführung nicht berücksichtigte Anreizwirkungen können zu unerwünschten Verlagerungseffekten und Ausweichstrategien führen!**
Eine verkehrsträgerspezifische Verlagerung auf die Bahn ist aus der Sicht der betroffenen Unternehmen nicht sinnvoll und auf Grund fehlender Infrastruktur faktisch gar nicht möglich. Die Bahn zieht sich seit längerem systematisch aus der Fläche zurück. Eine verkehrsmittelspezifische Verlagerung auf kleinere, nicht bemaunte Kraftfahrzeuge kann für betroffene Unternehmen betriebswirtschaftlich nachvollziehbar sein, muss aber aus umwelt- und verkehrspolitischer Sicht als hochgradig kritische Entwicklung verstanden werden.

10. Zunahme von Ausflagung im Transportgewerbe als Gefahrenpotential für die heimische Wirtschaft!

Viele gewerbliche Transportunternehmer versuchten ihre Wettbewerbslage dadurch zu verbessern, dass sie ihre Fuhrparks im Ausland registrieren haben lassen, wo die Steuerbelastung geringer ist, was die Gründung einer Niederlassung im Ausland bedingt und den steuerlichen Standort dorthin verlagert. Eine direkte Folge ist dann auch die Beschäftigung ausländischer Fahrer, also auch der Export von Arbeitsplätzen. Die flächendeckende Maut im Inland erhöht den Kostendruck durch diese zusätzliche Kostenbelastung, so dass insgesamt Transportunternehmer damit eine Kostenschwelle überschritten sehen, die sie dazu bestimmen, Fahrzeuge auszuflaggen. Diese zusätzliche Ausflagung von Fahrzeugen führt zu verminderten Steuereinnahmen für den österreichischen Staat.

Das Auditorium nahm den Vortrag bzw. die Ergebnisse der Studie mit großem Interesse auf und es begann eine lange, teils durchaus kontroverse, aber bisweilen auch sehr temperamentvolle Diskussion. Bemerkenswert einzig war man sich darin, dass die Bundesländer offensichtlich immer Geld nehmen, es gar nicht immer dem Zweck entsprechend verwenden und wenn daraus sichtbare Mängel entstehen, völlig ungeniert nach neuem, zusätzlichem Geld rufen, mit dem sie wohl wieder in gleicher Manier verfahren werden. Auch wurde unwidersprochen angemerkt, dass der Staat mit neuen Steuern sehr schnell bei der Hand ist und die Kosten der Einhebung dabei wenig beachtet werden. Paradebeispiel dafür ist die kürzlich wieder eingeführte Sektsteuer, die, wie inzwischen nachzuweisen ist, nur einen Bruchteil der geschätzten Erträge bringt und deren Einhebungskosten sogar über dem Ertrag liegen. Die aber als Folge die inländische Sekt - Erzeugung um ein Drittel einbrechen ließ, was auch sofort die Weinbauern zu spüren bekamen, die den Grundwein für den Sekt erzeugen und darauf spezialisiert sind. Andererseits ist der Import an italienischem Prosecco weit über den Rückgang der inländischen Sekterzeugung gestiegen. Da das alles in genauer zeitlicher und rascher Abfolge passiert ist und erst kurz zurück liegt, kann man daran sehen, wie etwa eine flächendeckende LKW-Maut im Handumdrehen zur Ausflagung von LKW-Flotten führen kann, obwohl da vordergründig kein zwingend direkter Zusammenhang besteht.

In der Diskussion wurde auch breit nationalökonomisch argumentiert. So wurde von Seiten der Arbeiterkammer und auch von einem Ökonomen der Wiener Universität angezweifelt, dass die Auswirkungen auf die Konsumenten in der dargestellten Art eine Erhöhung der Lebenshaltungskosten zur Folge hätten. Beispiele wurden erwähnt aus der seinerzeitigen Einführung der Autobahn-Maut und sogar ziffernmäßige Argumente, nicht ohne Vehemenz, ausgetauscht. Schließlich wurde sogar die Hoffnung ausgesprochen, die Frächter seien so tüchtig, dass sie durch umgehende Rationalisierung (Ausflagung?) die Maut schlucken könnten ohne ihre Frachtsätze erhöhen zu müssen. Vertreter der Güterbeförderungsunternehmer wussten dabei nicht, ob sie das als extremes Lob oder als Verhöhnung auffassen sollten. Schließlich wurde auch vorgebracht, dass wir uns alle vor einer künftigen Deflation zu fürchten hätten und froh sein müssten, wenn etwas zur Steigerung der Lebenshaltungskosten getan würde. Dieser Meinung hat sich, nach dem Augenschein zu schließen, niemand angeschlossen (die Nationalbank, wo solche Ideen kreisen, war nicht vertreten).

Dr. Karl Frohner
10. März 2015