

Stellungnahme

zum **Gesetzentwurf der Bundesregierung**
zum „**Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung**
des Bundesfernstraßenmautgesetzes“ (Drucksache 18/9440)

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 19. Oktober 2016

Stefan Gerwens

Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Kernaussagen

Pro Mobilität¹ begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf der technische und organisatorische Rahmen zur Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ab Mitte 2018 geschaffen werden soll. Ein Änderungsbedarf bei den jetzt vorgelegten Anpassungen des Bundesfernstraßenmautgesetzes wird nicht gesehen, doch sollte das Parlament flankierende Festlegungen zu noch nicht geregelten Sachverhalten treffen. Diese umfassen insbesondere die derzeit in Arbeit befindliche Wegekostenrechnung und die in einer späteren Gesetzgebung zu beschließende Mauthöhe auf Bundesstraßen.

- Der Gesetzentwurf führt vor allem im regionalen Wirtschaftsverkehr zu höheren Kosten für die Wirtschaft, er lässt aber auch Nutzen durch zusätzliche Mittel für Investitionen in die Fernstraßen und damit eine Qualitätsverbesserung der Infrastruktur erwarten.
- Erstmals soll die Erhebung der Lkw-Maut auf Straßen außerhalb der Baulast des Bundes ausgeweitet werden, wobei Sorge zu tragen ist, dass den kommunalen Baulastträgern das auf ihrem Netz eingenommene Mautaufkommen tatsächlich ohne Abzüge durch die Länder zufließt.
- Unter bestimmten Anforderungen des Datenschutzes sollten Mautdaten für die Verkehrsforschung nutzbar gemacht werden.
- Die Mautsätze für Autobahnen und Bundesstraßen werden erst in einem folgenden Gesetzgebungsverfahren auf Basis einer neuen Wegekostenrechnung festgelegt. Deshalb sollte das Parlament über den vorliegenden Gesetzentwurf hinausgehen und Orientierung für die in Arbeit befindliche Wegekostenrechnung geben: Sofern eine Durchschnittsbildung des Mautteilsatzes für Infrastrukturkosten über das gesamte Fernstraßennetz nicht mit EU-Recht vereinbar sein sollte, könnte es zu mehr als doppelt so hohen Mautsätzen im Vergleich zur Autobahn kommen.

Der Bundestag sollte dieses Risiko deutlicher Nachteile für autobahnferne Wirtschaftsstandorte ausschließen und schon jetzt eine Grundsatzbeschluss für weiterhin einheitliche Mautteilsätze für Infrastrukturkosten auf Autobahnen und Bundesstraßen treffen.

I. Anmerkungen zum Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfs

¹ Pro Mobilität setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

- (1) Mit dem Entwurf zum vierten Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes soll der **technische und organisatorische Rahmen zur Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ab Mitte 2018** gesetzt werden. Die Bundesregierung greift damit das Votum des Entschließungsantrags des Deutschen Bundestages 18/4463 auf, dazu einen Gesetzentwurf in 2016 vorzulegen.
- (2) Die Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen wird einerseits zu **zusätzlichen Kosten vor allem für den regionalen Wirtschaftsverkehr** führen. Andererseits erhöht sich das Mautaufkommen und damit die Finanzausstattung der Bundesfernstraßen, was **zusätzliche Maßnahmen in den Bereichen Erhaltung, Aus- und Neubau** ermöglicht. Diese höheren Investitionen in eine Modernisierung von Autobahnen und Bundesstraßen lassen nach Abschluss der Baumaßnahmen weniger Staus, höhere Verkehrssicherheit und besseren Lärmschutz erwarten. Aus dem Gesetzentwurf entstehen daher zusätzliche Kosten für die Wirtschaft, es ist aber auch mittelbarer Nutzen zu erwarten.
- (3) In Ziffer 1 soll mit der Änderung von § 1 (1) das **mautpflichtige Netz ab dem 1. Juli 20018 mehr als verdreifacht werden**. Bisher unterliegen laut Gesetzentwurf rund 12.800 km Autobahnen und 2.300 km „autobahnähnliche“ Bundesstraßen der Mautpflicht, künftig sollen mehr als 37.000 km Bundesstraßen hinzukommen.
- (4) Erstmals soll in Ziffer 9 durch die Änderung von § 1 (1) die **Erhebung der Lkw-Maut auf Straßen außerhalb der Baulast des Bundes ausgeweitet** werden. Konkret geht es um Bundesstraßen in Kommunen ab 80.000 Einwohnern, deren Baulast bei der jeweiligen Stadt liegt. Hier ist sicherzustellen, dass das Mautaufkommen vom Bundeshaushalt über die Länder bei der Kommune mit Straßenbaulastverantwortung ankommt und in die dortigen Bundesstraßen investiert wird.
- (5) Im Gesetzentwurf ist mit der Änderung von § 11 die Festlegung enthalten, **auf Bundesstraßen in kommunaler Baulast erhobenes Mautaufkommen ausschließlich für die Finanzierung dieser Bundesstraßen zu nutzen**. Pro Mobilität begrüßt, dass die bewährte Zweckbindung des Mautaufkommens für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur der Bundesfernstraßen auch für die kommunalen Baulastträger von Bundesstraßen gelten soll.

Der Bund sieht sich aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in der Lage, das Mautaufkommen auf diesen Bundesstraßen den kommunalen Straßenbaulastträgern direkt zuzuweisen. Daher sieht der Entwurf den Umweg der Zuweisung aus dem Bundeshaushalt an die Länder vor, die in der föderalen Aufgabenteilung für die kommunale Ebene verantwortlich sind. Der Gesetzentwurf enthält keine Aussagen darüber, ob die Länder aufgrund der gesetzlichen Zweckbindung im BFStrMG verpflichtet sind, diese Mittel in voller Höhe und nur an die jeweiligen Kommunen mit Baulast von Bundesstraßen weiterzuleiten. **Es sollte gewährleistet sein, dass den kommunalen Baulastträgern das auf ihrem Netz eingenommene Mautaufkommen ohne Abzüge durch die Länder zufließt.**

In Einzelfällen kann die Zweckbindung zu Problemen führen, z.B. wenn die Kommune Baulastträger nur einer Bundesstraße ist und diese kürzlich saniert hat. Hier ist gegebenenfalls durch die Bildung von Rückstellungen Vorsorge für künftigen Sanie-

rungsprojekte zu treffen. So kann sich ein Einstieg in eine nachhaltigere Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens ergeben. Die **Zweckbindung sollte** daher auch **für die kommunalen Baulastträger nicht eingeschränkt werden**.

Der Bund sollte das **den jeweiligen Kommunen zustehende Mautaufkommen nachträglich jährlich veröffentlichen**, um auch auf kommunaler Ebene eine transparente Kontrolle durch die Bürger und die Wirtschaft zu gewährleisten, ob die Mittel zweckbestimmt eingesetzt wurden.

- (6) Für den Fall der Verzögerung der Mauteinführung auf bisher nicht mautpflichtigen Bundesstraßen sieht Ziffer 10 im § 13 a (2) Übergangsregelungen vor. Danach kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates einen neuen Zeitpunkt festlegen. Aus der Wirtschaft wird darauf hingewiesen, dass **im Falle einer verzögerten Umsetzung längere Zeiträume als zwei Wochen notwendig** sind, um vertragliche Vereinbarungen in Bezug auf die Übernahme und Verrechnung der Mautkosten zu regeln und abrechnungstechnisch abzubilden.
- (7) In der Gesetzesbegründung wird im Allgemeinen Teil unter Ziffer 9 wird ausgeführt, dass die erweiterte Mautpflicht sich positiv auf den Anteil des Schienenverkehrs und der Binnenschifffahrt an der Güterbeförderungsleistung auswirken könne. Ein solcher **Verlagerungseffekt im Güterfernverkehr ist nicht zu erwarten**, da die Ausweitung der Mauterhebung auf alle Bundesstraßen vor allem zu einer Kostenbelastung für den regionalen Wirtschaftsverkehr sowie für Anbindungsfahrten im Fernverkehr an Autobahnen oder Terminals des kombinierten Verkehrs führt. Eine Auswirkung auf die Wettbewerbssituation im Güterfernverkehr dürfte sich daher nicht einstellen.
- (8) Pro Mobilität sind **keine Abschätzungen bekannt**, ob die Mauterhebung innerorts **zu Verlagerungen auf nachgeordnete Straßen** führen wird. Je höher die Mautsätze auf Bundesstraßen ausfallen und je länger eine potenzielle Ausweichstrecke ist, umso größer sind jedoch die Anreize. Bei der Mauteinführung 2005 hat sich der Ausweichverkehr nach einer Anfangsphase schnell auf wenige Strecken beschränkt. Es bietet sich an, in den ersten Monaten Verkehrsabläufe entlang der Innerorts-Bundesstraßen zu beobachten und auszuwerten. Darüber hinaus haben die Kommunen die Möglichkeit, Nutzungsbeschränkungen auf Basis der StVO einzuführen.
- (9) Der Entschließungsantrag 18/4463 des Deutschen Bundestages enthielt eine Aufforderung an die Bundesregierung, die nicht Personen zuzuordnende Daten der Mauterhebung für Zwecke der Verkehrslenkung und Verkehrsforschung zugänglich zu machen, sofern diese vollständig anonymisiert sind und dies in enger Abstimmung mit den Datenschutzbeauftragten erfolgt. Der Gesetzentwurf sieht hierzu bisher keine Umsetzung vor. Unter den im Antrag genannten Datenschutzbedingungen wird eine **Nutzbarmachung von Daten für Verkehrsforschung** von Pro Mobilität befürwortet.

II. Zusätzlicher Handlungsbedarf bei der Festlegung der Mauthöhe

- (10) Pro Mobilität unterstützt den Anspruch des Gesetzentwurfs, frühzeitig Klarheit zur technischen und organisatorischen Vorbereitung der Ausweitung der Lkw-Maut zu schaffen. Frühzeitige Klarheit sollte über den Gesetzentwurf hinausgehen und insbesondere **Orientierung bei der laufenden Erarbeitung der neuen Wegekostenrechnung geben:**
- Bundesstraßen erfüllen nicht nur die Aufgabe, den Verkehr abzuwickeln, sie sichern auch Erreichbarkeit in der Fläche. Deshalb **sollte in der Wegekostenrechnung bei Bundesstraßen ein Kostenabzug für Aufgaben der Daseinsvorsorge** erfolgen. Der Staat würde damit anerkennen, dass er die Verfügbarkeit von Bundesstraßen (wie auch von Landes- und Kommunalstraßen) für Erschließungs- und verkehrsfremde Funktionen benötigt. Erwähnt seien z.B. die Erreichbarkeit von Orten sowie durch Rettungsdienste, Polizei, Militär etc. In früheren Wegeausgaben-/kostenrechnungen vor Beginn der Mauterhebung wurde dieser Staatsanteil bereits bei innerörtlichen Straßen berücksichtigt. Dieser Ansatz ist für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen ebenfalls gerechtfertigt.
 - Der Bundestag sollte schon jetzt eine **Grundsatzentscheidung für weiterhin einheitliche Mautsätze für Infrastrukturkosten auf Autobahnen und Bundesstraßen** treffen. Dies wird im Folgenden näher erläutert.
- (11) Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält noch keine Aussagen zur geplanten Mauthöhe auf den ab Mitte 2018 neu der Mautpflicht unterliegenden Bundesstraßen. Deren Festlegung soll Gegenstand einer weiteren Gesetzgebung zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes werden. Dazu werden die Ergebnisse der Wegekostenrechnung 2018 bis 2022 benötigt, die derzeit erarbeitet wird. Das Gesetzgebungsverfahren soll voraussichtlich zu Beginn der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Je nach Aufkommenserwartung und der Ausgestaltung der Mautsätze sind im Vergleich von Bundesstraßen und Autobahnen **mehr als doppelt so hohe Mautsätze auf Bundesstraßen möglich, sie sind aber nicht zwingend vorgeschrieben.**
- (12) Auf Autobahnen und bisher mautpflichtigen autobahnähnlichen Bundesstraßen werden heute einheitliche Mautsätze für beide Netzteile erhoben². Auf bisher noch nicht der Mautpflicht unterliegenden (überwiegend zweistreifigen) Bundesstraßen soll ab Mitte 2018 die Lkw-Maut erhoben werden. In weiten Teilen der Wirtschaft besteht der klare Wunsch, auch dann **auf allen Bundesfernstraßen einheitliche Mautsätze für Infrastrukturkosten festzuhalten**, um erhebliche Nachteile für autobahnferne Wirtschaftsstandorte aus deutlich höheren Mautsätzen im Vergleich zur Autobahn zu vermeiden.
- (13) Unternehmen ohne nahegelegene Autobahn haben schon heute einen Standortnachteil. Durch überproportional steigende Kosten für die Benutzung der Bundesstraßen

² Wenige zweistreifige Bundesstraßen, die zur Vermeidung von Ausweichverkehr der Mautpflicht unterliegen, fallen hierbei als Ausnahme kaum ins Gewicht.

würde dieser verstärkt. Transportintensive Unternehmen würden vor allem in strukturschwachen ländlichen Räumen erwägen, Betriebe in die Nähe von Autobahnen zu verlagern. Neuansiedlungen würden sich gleich auf dortige Lagen konzentrieren.

- (14) Zur Mautsatzdifferenz zwischen Autobahnen und Bundesstraßen kommt es, weil die Wegekosten je Teilnetz bestimmt und entsprechend der Fahrleistungen auf das jeweilige Teilnetz umlegt. Die Bundesstraßen weisen im Vergleich zu Autobahnen weniger Fahrstreifen und geringere Ausbaustandards. Dies führt zwar zu geringeren Wegekosten je Kilometer, die jedoch auf ein viel niedrigeres Niveau an Fahrleistungen umzulegen sind. Bei der Durchschnittsbildung ergeben sich daraus höhere Mautteilsätze für Infrastrukturkosten bei zweistreifigen, bisher nicht mautpflichtigen Bundesstraßen als bei Autobahnen.

Für schwere Lkw ab 12 t zGG lässt sich grob vereinfacht sagen, **die durchschnittlichen Wegekosten je Kilometer bisher nicht-mautpflichtiger Bundesstraße erreichen rund ein Fünftel des Niveaus an Autobahnen und vierstreifigen Bundesstraßen, die Fahrleistungen dieser Fahrzeuggruppe je Kilometer jedoch weniger als ein Zehntel.** In der Umlegung der spezifischen Kosten auf die spezifischen Fahrleistungen ergibt sich so ein mehr als doppelt so hoher Mautteilsatz für Infrastrukturkosten auf Bundesstraßen im Vergleich zu Autobahnen und vierstreifigen Bundesstraßen. So weist die Wegekostenrechnung 2013-2017 für Lkw ab 12 t im Berechnungsjahr 2014 einen Mautsatz von 29 Cent/km für damals nicht mautpflichtigen Bundesstraßen aus, dagegen von rund 12 Cent/km für Autobahnen.

- (15) Die Mauterhebung für Lkw in Deutschland basiert auf der **EU-Wegekostenrichtlinie (1999/62/EG)**, die sich laut Artikel 7 auf das Transeuropäische Verkehrsnetz bzw. Autobahnen bezieht. Die Mautpflicht auf Autobahnen in Deutschland fällt deshalb eindeutig in den Regelungsbereich der Richtlinie. Auch die Ausweitung der Mautpflicht auf vierstreifige Bundesstraßen konnte in der Vergangenheit darunter gefasst werden, weil diese Straßen als autobahnähnlich klassifiziert werden konnten. Bei zweistreifigen Bundesstraßen ist die Autobahnähnlichkeit dagegen eher fraglich.

Laut Artikel 7 (1) der Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf anderen Straßen zu erheben, „sofern die Erhebung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf solchen anderen Straßen den internationalen Verkehr nicht diskriminiert und nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen führt.“

Da auf dem Autobahnnetz bei isolierter Berechnung ein niedrigerer Mautteilsatz Infrastrukturkosten als bei Durchschnittsbildung mit Bundesstraßen erhoben würde, stellt sich die **Frage, ob die EU eine Durchschnittsbildung als diskriminierend einstuft oder als zusammenhängendes Netz zulässt.** Eine mögliche Diskriminierung könnte sich ergeben, wenn ausländische Fahrzeuge einen geringeren Fahrleistungsanteil auf Bundesstraßen als auf Autobahnen hätten. Da Transitverkehr überwiegend die Autobahnen nutzen wird, ist eine solchen Anteilsverteilung nicht ausgeschlossen.

- (16) Ein gleich hoher Mautteilsatz für Infrastrukturkosten auf Autobahnen und Bundesstraßen ist *in zwei Umsetzungsvarianten* denkbar:

Variante A: Ermittlung eines gewichteten Durchschnitts für den Mautteilsatz Infrastrukturkosten für Autobahnen und alle Bundesstraßen

Hier sind Mautsätze zulässig, die den Nutzern anzulastenden Infrastrukturkosten in der Summe für beide Teilnetze decken. Der Mautteilsatz würde bei Autobahnen höher als auf Basis einer isolierten Berechnung liegen, bei Bundesstraßen wäre es umgekehrt. Zu klären ist, ob eine solche Durchschnittsbildung mit EU-Recht vereinbar ist.

Variante B: Begrenzung des Mautteilsatzes Infrastrukturkosten für Bundesstraßen auf jenen für Autobahnen

Die den Nutzern anzulastenden Infrastrukturkosten wären bei Autobahnen gedeckt, bei Bundesstraßen teilweise. Der Mautteilsatz würde bei Autobahnen dem einer isolierten Berechnung für diese Straßen entsprechen, bei Bundesstraßen läge er unter dem maximal zulässigen Niveau für dieses Teilnetz. Von einer Vereinbarkeit mit der EU-Wegekostenrichtlinie kann ausgegangen werden. Eine Teilanlastung von Wegekosten lässt die EU-Wegekostenrichtlinie ausdrücklich zu (Artikel 7b (2)). Statt des erwarteten Aufkommens von bis zu zwei Milliarden Euro wäre mit weniger Einnahmen zu rechnen.

In beiden Fällen könnten Teile der Wegekosten für Aufgaben der Daseinsvorsorge (räumliche Erschließung, Rettungsdienste, Polizei (ohne Verkehr), Militär, ..) dem Staat zugeschrieben und von vornherein in der Wegekostenrechnung abgezogen werden.

- (17) Im Gesetzentwurf werden die Einnahmeerwartungen mit der **Aufkommenschätzung von „bis zu zwei Milliarden Euro“ jährlich bereits am maximalen Betrag** der bisherigen Wegekostenrechnung 2013-2017 orientiert:
- 2018 eine Milliarde Euro, da die Mautausweitung Mitte 2018 erfolgen soll,
 - 2019 und 2020 jeweils zwei Milliarden Euro pro Jahr.

| Berücksichtigung der Mautausweitung ab Mitte 2018 in der Finanzplanung | | | | | |
|--|------|------|------------|------------|------------|
| In Mrd. Euro | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Bruttoaufkommen Lkw-Maut (Verwendung für Investitionen, Erhebung, Harmonisierung) | | | | | |
| Finanzplan Juli 2015 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | |
| Finanzplan Juli 2016 | 4,6 | 4,6 | 5,5 | 6,5 | 6,5 |
| Investitionen (aus Lkw-Maut und Steueraufkommen) | | | | | |
| Finanzplan Juli 2015 | 6,2 | 6,6 | 6,7 | 5,6 | |
| Finanzplan Juli 2016 | 6,2 | 6,6 | 7,2 | 7,2 | 7,0 |

Die in den kommenden Jahren geplante Anhebung des Investitionsniveaus für Bundesfernstraßen stützt sich vor allem auf die Erreichung der Aufkommensziele, die sich die Bundesregierung bei der Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen gesetzt hat. Der als „bis zu“ skizzierte Einnahmenrahmen im Gesetzentwurf ist in voller Höhe in der Finanzplanung enthalten. Je nach Auslegung des EU-Rechts **kann sich ein Konflikt mit einer Zielsetzung ergeben, autobahnferne Wirtschaftsräume nicht zu benachteiligen**, und dazu gleichhohe Mautsätze für Autobahnen und Bundesstraßen vorzusehen.

(18) Der Betrag von bis zu zwei Milliarden Euro jährlich bzw. die **Anlastung der vollen Wegekosten auf Bundesstraßen** ist nämlich **nur auf zwei Wegen erreichbar**.

a. **Der Erhebung einheitlicher maximal zulässiger Mautsätze im Teilbereich Infrastrukturkosten für Autobahnen und Bundesstraßen** auf Basis gewichteter Durchschnittskosten und Fahrleistungen über die Gesamtheit beider Teilnetze, was die beschriebene Vereinbarkeit mit EU-Recht voraussetzt.

b. **Der Erhebung maximal zulässiger Mautsätze im Teilbereich Infrastrukturkosten getrennt nach Autobahnen und mautpflichtigen Bundesstraßen**, was in der Folge zu mehr als doppelt so hohen Mautsätzen auf Bundesstraßen im Vergleich zu Autobahnen führen dürfte. Die Auswirkungen auf autobahnferne Wirtschaftsregionen wurden bereits geschildert. Für die Mautpflichtigen wäre der Anreiz hierbei besonders hoch, von einer Bundesstraße nicht nur auf Autobahnen, sondern auch auf Landes-, Kreis- und Kommunalstraßen auszuweichen.

(19) **Maximale Einnahmeerwartungen und gleichhohe Mautsätze für Autobahnen und Bundesstraßen** sind somit **nur über einen durchschnittlich gewichteten Mautsatz zu erreichen**. Dies setzt die Vereinbarkeit mit EU-Recht voraus.

Sofern ein einheitlicher Mautsatz für Autobahnen und Bundesstraßen nur ohne Durchschnittsbildung umsetzbar ist, kann auf Bundesstraßen nur ein Teil der Gebührenhöhe erhoben werden, die gemäß der Wegekostenrechnung maximal möglich wäre. Die **geschätzten maximalen Einnahmeerwartungen** von bis zu zwei Milliarden Euro pro Jahr wären dann **nur teilweise zu erzielen**.

* * *