

Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.



Breitenbachstraße 1, 60487 Frankfurt am Main • Telefon: (069) 7919-0 • Telefax: (069) 7919-227
bgl@bgl-ev.de • www.bgl-ev.de

Stellungnahme

Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.



Viertes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes

Frankfurt am Main, den 20. April 2016



Das Vierte Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes dient im Wesentlichen der Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesfernstraßen. Darüber hinaus enthält es einen Prüfantrag, die Lkw-Maut auf kleinere Fahrzeuge zwischen 3,5 bis 7,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht sowie Fernbusse auszuweiten. Die Einbeziehung der externen Lärmkosten ist ebenfalls Gegenstand dieses Prüfauftrags. Zu den geplanten Gesetzesänderungen sind aus Sicht des BGL folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

1. Mehrbelastungen und Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Einführung der Lkw-Maut für die Benutzung aller Bundesstraßen trifft zuallererst den regionalen Wirtschaftsverkehr. Rund 70 Prozent aller Güter werden „rund um den Kirchturm“ mit einer Versandweite von weniger als 100 Kilometern befördert. Die Einführung der Lkw-Maut auf Bundesstraßen verteuert somit den Verkehr zur Bedienung der Fläche und ist für die Anbindung revierferner sowie strukturschwacher Regionen ohne Autobahnanschluss kostentreibend und besonders problematisch.

Da die Einführung der Bundesstraßenmaut eine jährliche Mehreinnahme von **2 Mrd. Euro** erbringen soll, bedeutet dies auf Basis der bisherigen Wegekostenrechnungen eine um bis zu **dreimal höhere Bundesstraßenmaut** im Vergleich zur Autobahnmaut. Hinweise im Begründungstext, nach denen die tatsächliche Höhe der Einnahmen von der noch nicht vorliegenden neuen Wegekostenrechnung abhängt, lenken in diesem Zusammenhang von den tatsächlich erwarteten Folgewirkungen ab. **Da die neue Wegekostenrechnung auf den Rechnungsprinzipien der bisherigen Wegekostenrechnungen zur Ausschreibung kam, wird sich an den unterschiedlichen Kostenverhältnissen zwischen Autobahnen und Bundesstraßen nichts Grundlegendes ändern.** Zwar können Bundesstraßen bezogen auf den Streckenkilometer kostengünstiger gebaut und unterhalten werden. Bedingt durch die weitaus niedrige Verkehrsfrequenz mit Lastkraftwagen führen die Umlage der Bau- und Investitionskosten sowie die unverhältnismäßig hohen Zinskostenanteile dazu, dass sich für Bundesstraßen mit jeweils einer Richtungsfahrbahn ein dreifach höherer Kilometerkostensatz gegenüber Autobahnen errechnet.

Vor allem strukturschwache und revierferne Regionen und dort angesiedelte Industrie- und Handelsbetriebe werden durch hohe und überdurchschnittliche Mautlasten schwere Standortnachteile hinzunehmen haben. Mittel- und langfristig ist zu erwarten, dass sich durch eine differenzierte Mautgestaltung zwischen Bundesstraßen und Bundesautobahnen Produktion und Beschäftigung aus der Fläche in die Ballungszentren oder zumindest an autobahnahe Standorte zurückverlagern. Dies dürfte strukturpolitisch nicht gewollt sein. Je nach Standort könnte ein wegekostenorientiertes Mautkonzept einzelne Unternehmen jährlich in sechs- und siebenstelliger Größenordnung belasten.

Der BGL fordert deshalb, dass bei der Einführung der Bundesstraßenmaut **keine höheren Mautsätze für Bundesstraßen** in Anrechnung gebracht werden dürfen als für Bundesautobahnen. Sofern das europäische Recht erwartungsgemäß eine Quersubventionierung der Bundesstraßen über Autobahnen des Transeuropäischen Netzwerks (TEN), die der Wegekostenrichtlinie unterliegen, in Deutschland nicht zulässt, fordert der BGL auf die **Anlastung der vollen Wegekosten auf Bundesstraßen gänzlich zu verzichten.**

Diese Maßnahme ist auch verkehrswissenschaftlich geboten, weil die bisherigen Wegekostenrechnungen nicht zwischen der eigentlichen **Verkehrsfunktion** und der **Raumerschließungsfunktion** von Bundesfernstraßen unterschieden haben. Während bei Bundesautobahnen eine fehlende Differenzierung dieser Art noch zu vernachlässigen war, ist die Raumerschließungsfunktion von Bundesstraßen in der Wegekostenrechnung weitaus bedeutungsvoller. Raumerschließungskosten sind demzufolge in vollem Umfang von den Nutzerkosten abzuziehen. Die Raumerschließungsfunktion wird insbesondere daran erkennbar, dass Bundesstraßen in ländlichen und revierfernen Regionen nicht vorrangig für die Wahrnehmung der Verkehrsfunktion gebaut wurden, sondern der Anbindung an die Ballungszentren (Erschließungsfunktion) dienen. **Mit dem Bau und Ausbau dieser Straßen kam der Gesetzgeber seinem grundgesetzlichen Auftrag nach, für gleiche Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik Deutschland Sorge zu tragen.**

Die Raumerschließungsfunktion von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, die von überragender Bedeutung für die Strukturpolitik des Landes sind, kann und darf nicht Gegenstand einer pauschalen Wegekostenkalkulation sein. Im Übrigen wird dieser Grundsatz schon immer bei Investitionen in andere Verkehrsträger beachtet.

Die Feststellung im Begleittext zur Begründung des Gesetzentwurfs stellt hingegen fest:

„Einzelpreisanpassungen können nicht ausgeschlossen werden. Auswirkung auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind jedoch nicht zu erwarten“.

Diese Feststellung dürfte sich angesichts der geplanten Mehreinnahmen allenfalls in Bezug auf eine bundesweite Durchschnittsbetrachtung halten lassen. Tatsächlich wird eine Ausweitung des Mauteinnahmenvolumens um gut 30 Prozent angestrebt und dieser Mehraufwand muss nahezu vollständig von der regionalen Wirtschaft erbracht werden. Dies trifft vor allem die Bedienung revierferner und strukturschwacher Regionen besonders hart. Eine Überwälzung der Mehrkosten durch das deutsche Transportlogistikgewerbe, das im intensiven Wettbewerb steht, ist dennoch unabweisbar, weil nur so das finanzielle Gleichgewicht der betroffenen Transportunternehmen gewahrt werden kann.

Die Erhöhung des Transportaufwands trifft vor allem transportpreissensible Unternehmen in der verladenden Wirtschaft. Viele Industrie- und Handelsunternehmen werden ihre Logistikkonzepte zu überdenken haben und gegebenenfalls Fertigungs- und Lagerstandorte mit den dazugehörigen Arbeitsplätzen aus der Fläche abziehen.

Bei den „weiteren Kosten“, die im Gesetzgebungsentwurf genannt werden, wären diese Aspekte in Bezug auf die Nachhaltigkeit von Arbeitsplätzen und weiteren Standortfaktoren zu überprüfen gewesen, was aber unterblieben ist. Unter Punkt 9. der Gesetzesbegründung gibt es keinerlei Hinweise darauf, in welchem Maß die Folgen für die Leistungsfähigkeit der regionalen Wirtschaft in das Gesetzgebungs-

verfahren eingeflossen sind. Zumindest wäre zu untersuchen gewesen, welche strukturpolitischen Effekte von drastischen Verkehrsverteuerungen ausgehen.

2. Mögliche Anlastung externer Lärmkosten

Zum Prüfauftrag des BMVI gehört die verstärkte Internalisierung externer Kosten durch die Anlastung von Lärmkosten. Da viele Bundesstraßen städtische Regionen tangieren oder auch durchziehen, könnten sich erhebliche Auswirkungen durch die Anlastung von externen Lärmkosten ergeben. (Luftverschmutzungskosten werden bereits angelastet.)

Grundsätzlich ist zur **Anlastung externer Kosten** anzumerken, dass sich hierdurch die ökologisch steuernden Effekte nur ergeben können, **wenn alle Nutzer und Verkehrsträger gleichermaßen behandelt werden**. Dies ist allerdings nicht geplant. Wenn zur Minderung des **Schienenlärms staatliche Subventionen ausgebaut** werden sollen, um die Umrüstung der Waggon-Bremssohlen zu finanzieren, ist die Anlastung externer Lärmkosten bei der Straße unverhältnismäßig und willkürlich. Durch die grobe Ungleichbehandlung der Verkehrsträger werden die Akzeptanz der sogenannten **Nutzerfinanzierung** und das **Prinzip der Kostenwahrheit** im Verkehr unterminiert. Diese Feststellung gilt nicht nur in Bezug auf externe Lärmkosten, sondern für die gesamte Behandlung dieser Thematik in der Verkehrs- und Umweltpolitik.

Im Übrigen ist noch darauf zu verweisen, dass die **Anlastung** der externen Kosten nur dann **gesamtwirtschaftlich vorteilhaft** sein kann, **wenn** diese auf alle Nutzer/Verkehrsträger gleichermaßen Anwendung findet und dem **Lowest-Cost-Avoider-Prinzip** folgt. Demnach darf die Anlastung externer Kosten nicht mehr Aufwand erfordern, als für die Vermeidung durch den Lowest-Cost-Avoider aufzuwenden wäre. **Wissenschaftlich** ist das in der Verkehrspolitik angewandte Prinzip, „**der Verschmutzer**“ zahlt, als „**Vulgärprinzip**“ der Kostenanlastung **nicht haltbar**.

3. Neudefinition der Knotenpunkte gemäß § 3a

Da die Lkw-Maut auch auf innerstädtische Straßenabschnitte ausgedehnt wird, ist zukünftig „jede Einmündung öffentlicher Strassen einschließlich Kreuzungen“ als Knoten zu betrachten. Bei Abschnittslängen unter 100 Meter besteht die Möglichkeit, Knoten zusammenzulegen. Hierbei werfen sich **grundsätzliche Fragen** zur Mautberechnung auf: **Da die Lkw-Maut kilometerabhängig erhoben wird, fehlt eine gesetzliche Regelung, wie mit Rundungsdifferenzen umgegangen wird. So ist beispielsweise offen, ob bei mautpflichtigen Knotenabständen unter 500 Meter eine Abrundung auf Null stattfindet, oder ob stets ab 100 Meter eine Aufrundung auf einen Kilometer vorgesehen ist.**

Sollte Letztgenanntes der Neudefinition von Knoten zugrunde gelegt werden, ist es fraglich, ob derart großzügige Rundungsdifferenzen verwaltungsgerichtsfest sind. Gerade im innerörtlichen Verkehr erfolgt z.B. häufig kurz hinter Ortsschildern das Abzweigen von der Hauptstraße in Gewerbegebiete. Das regelmäßige Ein- und Ausfahren auf den Betriebshof/Werksgelände würde dann bei einer Vielzahl von Fahrzeugen zu erheblichen Mautmehrbelastungen durch Rundungsdifferenzen führen. Die Bagatellgrenze wäre dabei rasch überschritten.

Im Übrigen gibt es keinerlei Angaben, welchen zusätzlichen **Inkassoaufwand der Mautbetreiber für relative kurze Knotenabstände** zu betreiben hat. Es ist davon auszugehen, dass für die Bemautung von 8 Prozent der innerörtlichen Bundesstraßen mit „Mini-Knotenabständen“ ein erheblicher Systemaufwand zu betreiben ist, der die Erhebungskosten zu Lasten der Straßenbaumittel unverhältnismäßig nach oben treibt. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sollte deshalb zuvor Klarheit darüber geschaffen werden, welche zusätzlichen Erhebungskosten durch das aufwändige Bemauten innerörtlicher Bundesstraßen erfolgt und wie mit Rundungsdifferenzen verwaltungsgerichtsfest umgegangen werden kann.

4. **Nachbesserungsbedarf bei der Mautharmonisierung**

Nach § 11 ist das Mautaufkommen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur der Bundesfernstraßen zu verwenden. Diese eindeutige Festlegung des Gesetzgebers ist ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings sieht der BGL Nachbesserungsbedarf bei § 11 hinsichtlich der **Zweckbindung der Mautharmonisierungsmittel**. Die Verwaltungspraxis und die Einschränkungen des Haushaltsrechts haben es bisher in keinem einzigen Jahr erlaubt, dass die Mautharmonisierungsmittel in dem vom Gesetzgeber geplanten Umfang den begünstigten Unternehmen zufließen konnten. **Eine Klarstellung des Gesetzgebers in § 11, welche Harmonisierungsmaßnahmen gefördert werden können, ist anzustreben.** Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob die Erhöhung der genannten Harmonisierungsmittel in Höhe **von 450 Mio. Euro angesichts der Erweiterung der mautpflichtigen Nutzergruppe** nicht sachgerecht wäre. Schließlich spricht der Gesetzentwurf davon, dass „künftig mehr Nutzer an den Kosten beteiligt sind und die Lasten der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zudem breiter und damit gerechter verteilt“ werden. **Gemäß der Begründung zum Gesetz, Punkt 4. Erfüllungsaufwand, wird mit einem Zuwachs von 130.000 Fahrzeugen gerechnet.** Angesichts der erwarteten Mehreinnahmen von 2 Mrd. Euro (vgl. Punkt 1.) erscheint ein höherer Harmonisierungsbeitrag des Bundes an die zusätzlich belasteten Unternehmen sachlogisch.

5. **Verkehrsverlagerung**

Die Prognose, dass durch die erweiterte Mautpflicht größere Anteile des Straßengüterverkehrs auf den Schienenverkehr oder die Binnenschifffahrt verlagert werden können, ist angesichts der durchschnittlichen Beförderungsweiten im regionalen Wirtschaftsverkehr weder ökonomisch noch ökologisch plausibel. Der Umschlag auf alternative Verkehrsträger, um auf derart kurzen Relationen kombinierte Verkehre aufzubauen, dürfte in vielen Fällen die Einzelfrachten, die heute für Sendungen gezahlt werden, überschreiten. Da zusätzlich der Vor- und Nachlauf zum kombinierten Verkehr sowie der Betrieb der Umschlagsknoten zwischen Schiene, Straße und Schiff hohe Kosten verursachen, ist mit keinem Lenkungseffekt zu rechnen. Im Üb-

rigen ist darauf hinzuweisen, dass bestehende Umschlagsknoten nicht für die Übernahme regionaler Wirtschaftsverkehre geplant und ausgebaut wurden. Es stehen allenfalls Kapazitäten bereit, die für langströmige Güterverkehre ausreichen und für die ökonomisch sowie ökologisch tragfähige Grundlagen bestehen.

6. Gerätetechnik

Die Ausweitung der Bundesstraßenmaut soll auf Basis der vorhandenen On-Board-Units stattfinden. Dafür wird allerdings auf die Hinterlegung des Straßennetzwerks in der On-Board-Unit verzichtet. Stattdessen werden geostationäre Daten übertragen, die über ein zentrales Kartenwerk in mautpflichtige Knotenentfernungen umgerechnet werden. Abgesehen von der unter Punkt 3. genannten Knotenproblematik ergibt sich hieraus die Erwartung, dass umfangreiche Softwareänderungen einen Systemstart und auch die Systemgenauigkeit beeinflussen könnten.

Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber im § 13a entsprechende Übergangsvorkehrungen getroffen hat. **Der BGL verbindet damit die Erwartung, dass die Einführung einer flächendeckenden Bundesstraßenmaut von einer hinreichenden Erprobungsphase begleitet wird. Systemungenauigkeiten und Systemfehler dürfen nicht zu Lasten der Nutzer gehen, zumal diese es schwer haben dürften, systemimmanente Fehler bei der Abbildung des mautpflichtigen Netzes zu erkennen und darzulegen.**

7. Fristsetzung bei Verzögerungen zur Umsetzung der Bundesstraßenmaut

Gesetzliche Fristen, die dem Bundesministerium für Verkehr für das Verschieben bzw. den Beginn des Mautstarts (2 Wochen) zugestanden werden, sind für die Nutzer nicht zumutbar. Die verladende Wirtschaft und auch das Transportlogistikgewerbe brauchen Zeit, ihre vertraglichen Vereinbarungen in Bezug auf die Übernahme und Verrechnung der Mautkosten zu regeln und abrechnungstechnisch abzubilden. Dazu braucht es hinreichende Zeithorizonte. Eine 2-Wochen-Frist zum Erlass

einer Rechtsverordnung zur Verschiebung oder Beginn des Bundesstraßenmautstarts ist nicht sachgerecht. Wirtschaft und Transportlogistikgewerbe haben einen Anspruch darauf, dass sich der Bund und der Mautbetreiber keinen beliebigen Zeitpuffer zur Einführung der Bundesstraßenmaut einräumen.

8. Offene Frage

Nach § 14 Abs. 4 soll eine Anlage 5 eingefügt werden. Diese Anlage, die für eine Kommentierung von Bedeutung sein könnte, wurde zur Anhörung nicht vorgelegt.