

An das
Bundesministerium für Digitales und Verkehr
Referat Stv 10

- Per E-Mail: ref-stv10@bmdv.bund.de -

Berlin, 27. April 2023

Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Zielke,

vielen Dank für die Übersendung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften.

Wir begrüßen die Vorlage des Gesetzentwurfs und die wesentlichen vorgesehenen Neuregelungen sehr und nehmen gerne Stellung.

Die eingeräumte Frist von 36 Stunden widerspricht allerdings nicht nur den Möglichkeiten, die Materie ausreichend zu durchdringen und zu beurteilen, sondern auch den Regularien, die sich die Bundesregierung selbst auferlegt hat, um ihre Vorhaben vor einer Beschlussfassung im Kabinett zur Diskussion zu stellen. Es ist nicht ersichtlich, welche Gründe eine solch kurze Frist (ohne Vorankündigung) rechtfertigen sollten bei einem Vorhaben, das seit eineinhalb Jahren im Koalitionsvertrag verankert ist und bezüglich zahlreicher Aspekte bereits im Herbst Gegenstand der letzten Mautnovelle war.

Da es leider nicht möglich ist, die umfangreichen Unterlagen in der Kürze der Zeit vollumfänglich zu prüfen, behalten wir uns ergänzende Stellungnahmen vor.

Das Vorhaben insgesamt wird von unserem Verband nachdrücklich begrüßt. Kern des Vorhabens sind a) die Anlastung der externen Klimafolgekosten beim Straßengüterverkehr durch einen Maut-Teilbeitrag, der sich auf die dabei maßgeblichen CO₂-Emissionen stützt, b) die weitgehende Verwendung dieser Mittel jenseits des klassischen Finanzierungsreislaufs Straße sowie c) die Erweiterung der Lkw-Mautpflicht auf den gewerblichen Güterkraftverkehr mit Fahrzeugen ab 3,5 Tonnen zGm.

Die Anlastung der Treibhausgas-Folgekosten mithilfe der Lkw-Maut wurde durch die Änderung der EU-Eurovignetten- oder Wegekostenrichtlinie im Frühjahr 2022 mittels der Richtlinie EU 2022/362 nicht nur erstmals möglich, sondern auch verbindlich. Diesen Weg zur Internalisierung zu beschreiten, ist im Unterschied zu Optionen, die am getankten Kraftstoff ansetzen, äußerst sinnvoll und antidiskriminierend, weil damit Tanktourismus bzw. länderübergreifende indirekte Steuersubventionierung durch niedrige Energiebesteuerung unattraktiver gemacht und damit eine klimainduzierte Verzerrung des Wettbewerbs bei Transit- bzw. Ziel- und Quellverkehren mit Fahrzeugen, die in anderen Ländern stationiert sind, ausgeschlossen wird.

Die Anlastung der Klimafolgekosten beseitigt eine Benachteiligung der energieeffizienteren und klimafreundlicheren GÜTERBAHNEN gegenüber dem Straßengüterverkehr. Die (Bahn-)Stromerzeugung wurde bereits 2005 in den europäischen Emissionshandel einbezogen und leistete darüber hinaus viele Jahre in unterschiedlicher Intensität strombasierte Abgaben (EEG, KWKG, Redispatch-Kosten). Sie war somit erheblich früher mit der Internalisierung von externen Umweltfolgekosten belastet als der erstmals vor zwei Jahren durch die CO₂-Abgabe nach dem BEHG für einen kleinen Teilbeitrag herangezogene Lkw-Verkehr (oder das weiterhin befreite Binnenschiff). Die Anlastung der externen Kosten der Treibhausgasemissionen stärkt – wie in der Begründung ansatzweise ausgeführt – damit auch die seit einiger Zeit zunehmend zu beobachtenden Überlegungen von industriellen Verladern und Spediteuren, Verkehre auf die Schiene zu verlagern und dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Minderung der CO₂-Emissionen zu leisten. Während die Auswirkungen der durchaus deutlichen Erhöhung der Lkw-Maut auf die Verbraucherpreise aufgrund des hohen „Verdünnungseffekts“ gering bleiben (siehe den Hinweis in der Begründung des Gesetzentwurf zur Auswirkung auf die Verbraucherpreise), kann die Mauterhöhung einen signifikanten Beitrag zum Verkehrsmittelwechsel leisten und nicht nur den reinen Transport per Schiene oder Binnenschiff, sondern gerade auch die klimafreundliche elektrische intermodale Logistikkette im Kombinierten Verkehr Schiene/Straße neben den beschriebenen Effekten für den Antriebswechsel bei Lkw deutlich stärken.

Bedauerlicherweise ist bisher nicht die Erhebung der Maut auf dem gesamten Straßennetz, sondern weiterhin eine Beschränkung auf das Bundesfernstraßennetz vorgesehen. Gerade bei der Anlastung der CO₂-Kosten wird deutlich, dass eine solche Unterscheidung nicht gerechtfertigt ist, denn die Treibhausgasemissionen eines Lkw entstehen unabhängig davon, bei wem die Baulast für die gerade befahrene Straße liegt. Die von der EU vorgesehene Internalisierung der externen Kosten mit dem Ziel der Minderung der negativen Umweltauswirkungen muss letztlich auf den gesamten Verkehr bezogen verstanden werden. Daher muss der Gesetzgeber die Erhebung der Lkw-Maut auf dem gesamten Straßennetz vorsehen und für die erhobenen Infrastruktur-Teilbeiträge von den nichtbundes-eigenen Straßen geeignete Instrumente für die Verwendung auf Landes- und Kommunal-ebene definieren.

Auch die Tatsache, dass Mittel aus der Lkw-Maut für die Verbesserung des Angebots der Bundesschienenwege in nennenswertem Umfang vorgesehen sind, ist als Ausdruck einer konsequenten Push-and-Pull-Strategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen im Verkehr (und damit auch des Volumens der angelasteten externen Kosten) sehr zu begrüßen. Die vorgesehenen Vorschriften sollten allerdings aus unserer Sicht an drei Stellen konkretisiert werden:

1. Mindesthöhe der Mittel für die Bundesschienenwege
2. Beschränkung des Verwendungszwecks auf investive Maßnahmen zur Erweiterung der Kapazität - sowohl durch Neu- und Ausbau als auch im bestehenden Netz - und für Modernisierungsinvestitionen in das Bestandsnetz.
3. Weit überwiegende Verwendung der Mittel für Maßnahmen, die einen hohen Nutzen für den Güterverkehr auf der Schiene haben.

Zu den Punkten 1 und 3 möchten wir vertiefte Ausführungen machen.

Punkt 1: Der Koalitionsausschuss vom 28. März 2023 beziffert den Investitionsbedarf im Schienennetz für die Jahre 2024 bis 2027 auf der Basis von Angaben der Deutschen Bahn AG auf 45 Milliarden Euro. Diese sehr große Summe beruht auf:

- kontinuierlichen Erhebungen zum Alter von Anlagen,
- weiterhin einer in Deutschland erstmals angewandten Methode („Noten“) zur Bestimmung des Zustandes von Anlagenbestandteilen der Schieneninfrastruktur und
- Abschätzungen zum Bedarf für kapazitätssteigernden Neu- und Ausbau sowie weitere Maßnahmen wie Elektrifizierung oder die europarechtlich gebotene Erneuerung der Leit- und Sicherungstechnik.

Der Investitionsrückstand sowohl im bestehenden Netz als auch das minimale Wachstum der Schieneninfrastruktur – gut 1.800 Kilometer Strecke seit der Bahnreform 1994 – sind über mehrere Jahrzehnte angehäufte Erblasten, die ihren Ursprung in zu geringer Finanzierung dieser staatlichen Aufgabe und einer nicht effektiven Steuerung der DB-Gesellschaften hat. Er bedroht die Funktions- und Leistungsfähigkeit des deutschen Schienennetzes in einem immer stärkeren Ausmaß und damit auch die Qualität der logistischen Beiträge der Schiene für Handel und Industrie. Mit Blick auf die wachsende Wirtschaft und den Bedarf, schnell CO₂-Minderungspotenziale zu erschließen, sind der schnellere Ausbau und die Modernisierung der Schieneninfrastruktur einschließlich der Zugangspunkte (KV-Terminals, Verladepunkte, etc.) eine vorrangige gesellschaftliche Aufgabe. Dementsprechend hat der Koalitionsausschuss ebenfalls am 28. März erklärt, dass er den gesamten „Vorrangigen Bedarf“ in der Anlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes („Bedarfsplan Schiene“) aus übergeordnetem öffentlichen Interesse und Gründen der nationalen Sicherheit beschleunigt umsetzen möchte. Hierfür sind auch entsprechende zusätzliche Budgetmittel (und schnelle Planung und Umsetzung derselben) erforderlich.

Die Absicht der Bundesregierung, die hierfür benötigten Mittel in erheblichem Umfang aus der Anlastung der Treibhausgasemissionen und der anderen angelasteten Umweltfolgekosten (für Lärm und Luftverschmutzung) des Lkw-Verkehrs zu bestreiten und darüber hinaus auch bei den Einnahmen aus dem Infrastrukturbeitrag die Möglichkeit zu eröffnen, weitere Mittel für diese Aufgabe heranzuziehen, sind sehr zu begrüßen und derzeit die einzige Möglichkeit, effektiv gegen den Ausbau- und Sanierungsstau vorzugehen.

Die Bestimmung in § 11 des vorgelegten Gesetzentwurfs ist jedoch nicht ausreichend präzise, um die benötigte Planungssicherheit herzustellen. Im Hinblick auf den Umfang der Mittel, die für Aufgaben „aus dem Bereich Mobilität“ genutzt werden können, sind u.E. der Gesetzestext und die zugehörige Begründung nicht kongruent. Während der Text von der Hälfte der Einnahmen spricht, die für Mobilität bzw. die Bundesschienenwege genutzt werden können, wird in der speziellen Begründung davon gesprochen, dass auch aus der Hälfte des Mautaufkommens, die „wie bisher“ für die Straßeninfrastruktur zur Verfügung stand, „...und im Übrigen...“ auch Maßnahmen aus dem Bereich Mobilität...“ finanziert werden können.

Aus Sicht der GÜTERBAHNEN wäre es sinnvoll, statt einer Festlegung von „Hälften“ oder anderen Anteilen im Gesetz einen Mindestbetrag pro Jahr festzulegen. Dieser sollte nicht allein durch die Deutsche Bahn AG benannt, sondern nach fachwissenschaftlich unterstützter Analyse gesetzlich für diese Aufgaben gewidmet über den von unter anderem der „Beschleunigungskommission Schiene“ vorgeschlagenen Schienenfonds dem Infrastrukturbetreiber zur Verfügung gestellt werden, nachdem dieser Nachweise der einzelnen Bedarfe (Planungen, Ausschreibungsergebnisse) und belastbare Umsetzungskonzepte vorgelegt hat.

Nach unserer Einschätzung könnten die Ausgaben für die notwendige spürbare Kapazitätserweiterung des Schienennetzes jenseits der Sanierung des Bestandsnetzes zu gering abgeschätzt worden sein. Es könnte daher zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele der Bundesregierung erforderlich sein, Mittel über den Betrag von 45 Milliarden Euro hinaus zur Verfügung zu stellen. Vor dem Hintergrund der kurzfristigen politischen Verständigung, die überfällige Sanierung und den Ausbau mit zusätzlichen Mitteln schnell anzugehen, ist es nicht ausgeschlossen, dass bei der Nutzung des herkömmlichen Finanzierungsverfahrens Haushaltsausgabereste entstehen würden und die Mittel nicht vollständig umgesetzt werden können. Daher sollte ebenfalls im vorliegenden Gesetz festgelegt werden, dass diese, für die Schieneninfrastruktur vorgesehenen Mittel in besagtem „Schienenfonds“ überjährig gespeichert und so schnell, aber auch so effizient wie möglich für die vorgesehenen Zwecke durch die neue „gemeinwohlorientierte Schieneninfrastrukturgesellschaft“ ausgegeben werden müssen.

Zu Punkt 3: Eine entsprechende Fokussierung der Mittel ist aus unserer Sicht besonders bedeutsam, weil die Transportwirtschaft die Mehrkosten durch die Erhöhung der Lkw-Maut an die verladende Wirtschaft weiterberechnen wird. Ähnlich wie bei der Konzeptionierung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) in der Schweiz sollte von vornherein klar sein, dass der verladenden und der transportierenden Wirtschaft für die höhere Belastung neue, verlässlichere und leistungsfähigere Transportangebote – auch durchaus mit einem umweltfreundlicheren Verkehrsmittel – zur Verfügung gestellt werden sollten. Auf der Schiene setzt dies hohe Investitionen zum Abbau des Erweiterungs-, Modernisierungs- und Instandhaltungsrückstands voraus. Betriebsbeihilfen oder Sonderausgaben für politisch induzierte Projekte dürfen nicht aus den durch die Maut generierten Mitteln finanziert werden. Die Details der sachgerechten Verwendung müssen im Zuge der Governance-Regelungen der neuen gemeinwohlorientierten Schieneninfrastrukturgesellschaft geklärt werden. Unser Verband hat sich in diesem Zusammenhang für die Bildung einer am Schweizer „Bundesamt für Verkehr“ orientierten Behörde ausgesprochen, die sowohl Aufgaben als auch Personale u.a. von anderen Bundesbehörden und/oder dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr teilweise übernehmen könnte.

Neben diesen zentralen Punkten möchten wir folgende Anmerkungen machen:

- 1) Aus unserer Sicht sollten mehrere vorgesehene Befreiungstatbestände noch einmal überprüft werden:
 - Eine dauerhafte Befreiung - ganz bis 2025 oder zu 75 Prozent ab 2026 - von klimafreundlichen Antrieben vom Infrastruktur-Teilbeitrag der Lkw-Maut ist aus unserer Sicht mit der Systematik der Lkw-Maut nicht vereinbar. Der Gesetzentwurf entscheidet sich – zu Recht – dafür, einen eigenen Mautteilbeitrag für die Anlastung der CO₂-Emissionen einzuführen. Eine zusätzliche Reduktion des Infrastruktur-Teilbeitrages für klimafreundlich angetriebene Lkw stellt eine Subvention dar, die zunächst alle Nutzer konventioneller Antriebe und im Zuge einer Umstellung der Lkw-Antriebe immer stärker die Steuerzahler:innen belastet (oder die Mittel für die Unterhaltung und für Ersatzinvestitionen in das Bundesfernstraßennetz immer weiter verringert).
 - Auch die pauschale vollständige Befreiung klimafreundlich angetriebener Lkw mit mehr als 3,5 Tonnen, aber weniger als 4,25 Tonnen zGm vom Infrastrukturbeitrag widerspricht dem Prinzip der Mauterhebung und sollte überprüft werden.
 - Die großzügige Befreiung von „Handwerker“-Fahrzeugen – immerhin geht es nach dem Gesetzentwurf um etwa ein Drittel aller künftig mautpflichtigen Lkw - mit einer zGm von mehr als 3,5 und weniger als 7,5 Tonnen scheint uns ebenfalls fragwürdig und schwer gegen Missbrauch abzusichern.

Den Ausführungen im Gesetzentwurf zur Kontrollierbarkeit geschuldet sollte der Gesetzgeber eine Kennzeichnungspflicht der Fahrzeuge überprüfen für den Fall, dass die Befreiung entgegen der systematischen Überlegungen gewährt werden soll.

- Die vorgeschlagene Gleichsetzung von klimafreundlichen Antrieben ohne Verbrennungsmotor mit Antrieben, deren Verbrennungsmotor mit Energieträgern aus klimaneutralen Primärenergieträgern betrieben wird, wirft erhebliche Kontrollfragen auf, insbesondere weil die Herkunft von getankten Kraftstoffen kaum rückverfolgt werden kann.
- 2) Wir begrüßen die Ausweitung der Nutzbarkeit der im Rahmen der Mauterhebung gewonnenen Fahrzeug- und Verkehrsflussdaten und regen an, bei den Verwendungszwecken auch ausdrücklich "verkehrspolitische Konzepte, insbesondere zur Verkehrsverlagerung, Effizienzsteigerung und Verkehrsvermeidung" als Zwecke für die Abfrage der pseudonymisierten Daten vorzusehen.
- 3) Das Gesetz sollte zügig beschlossen und in Kraft gesetzt werden, um Planungssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Dass die Mautpflicht für Lkw zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen erst zum 01. Juli 2024 in Kraft treten soll, ist angesichts des langen politischen Vorlaufs und der seit Jahren bekannten Absicht, diese Maßnahme umzusetzen, nicht nachvollziehbar und sollte geändert werden.
- 4) Die in § 13 a (2) vorgesehene Möglichkeit, den Zeitpunkt des Inkrafttretens an eine Verordnung zu binden, widerspricht sicherlich dem allgemeinen Rechtsverständnis über die Gesetzgebung und das Verordnungswesen, auch wenn auf sachlicher Ebene möglicherweise Gründe für eine Verschiebung auftreten und einen pünktlichen Start objektiv verhindern könnten. Sofern überhaupt erforderlich, sollte eine Verschiebung des Startzeitpunkts 01. Januar 2024 durch Verordnung gesetzlich ermöglicht werden.

Mit freundlichen Grüßen



Ludolf Kerkeling
Vorstandsvorsitzender



Peter Westenberger
Geschäftsführer