

Stellungnahme

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)115-E
Stellungnahme zur **Öffentl.**
Anhörung am **06.10.2014**



zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes“ (Drucksache 18/2444)

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 6. Oktober 2014

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

Berlin, den 2. Oktober 2014

Pro Mobilität¹ begrüßt den „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes“ der Bundesregierung. Die Anpassung der Sätze der Lkw-Maut an das Wegekostengutachten 2013 ist überfällig.

I. Allgemeine Anmerkungen:

- (1) Die Lkw-Maut **trägt seit 2005 signifikant zur Finanzierung der Fernstraßen bei** und speist derzeit den Fernstraßenetat rund zur Hälfte. Im Hinblick auf die Akzeptanz der Gebührenzahler halten wir eine transparente Festlegung der Mauthöhe und die 2011 eingeführte vollständige Zweckbindung des Aufkommens für Investitionen in Bundesfernstraßen für unerlässlich.
- (2) Die Lkw-Maut wird für die Benutzung der Autobahnen und bestimmter Bundesstraßen durch Nutzfahrzeuge und Nutzfahrzeugkombinationen ab 12 t zLGG erhoben. Sie ist ein spezifisches Entgelt für die Inanspruchnahme einer zurechenbaren Leistung. Ihrer Berechnung liegen Wiederbeschaffungspreise zu heutigen Standards zu Grunde. Angesichts des schlechten Zustands vieler Straßen und Bauwerke stellt sich zunehmend die Frage nach der **Gegenleistung für die Entrichtung der Mautgebühr.**

¹ Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. setzt sich bundesweit für Mobilität und leistungsfähige, sichere Verkehrsnetze ein. Dabei sind die Qualität, Finanzierung und Organisation der Straßen besondere Schwerpunkte. Der Kreis der Mitglieder zählt rund 30 Unternehmen und Verbände aus dem In- und Ausland. Vertreten sind Automobilclubs, die Automobil- und Bauwirtschaft, das Güterkraftverkehrsgewerbe, Infrastrukturbetreiber sowie die Dienstleistungs- und Finanzwirtschaft.

- (3) Mit einer **Wegekostenrechnung** weist der Staat nach, wie die Kosten verursachergerecht zugeordnet werden und bestimmt die maximal zu rechtfertigende Gebührenhöhe. Eine methodisch breit akzeptierte Wegekostenrechnung ist daher ein Beitrag zu Transparenz und Akzeptanz.
- (4) In der ersten Lesung zu diesem Gesetzentwurf gab es Stimmen, die den schlechten Zustand des Fernstraßennetzes vor allem auf die Nutzung durch Lkw zurückführen. Das wirtschaftliche Wachstum der deutschen Wirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten, das durch die Zunahme von Arbeitsteilung und Außenhandel im Zuge der europäischen Integration und der Globalisierung starke Impulse erhalten hat, wäre ohne eine leistungsfähige Verkehrs- und Logistikwirtschaft nicht möglich gewesen. Der Lkw hatte und hat hierbei eine tragende Rolle. Wohlstand und höhere Beschäftigung waren Folgen, an denen der Staat durch höhere Einnahmen und geringere Ausgaben partizipiert hat. Veränderungen von Achslast und zulässigem Gesamtgewicht basierten auf politischen Entscheidungen zur Steigerung gesamtwirtschaftlicher Effizienz. In seiner Infrastrukturverantwortung hätte der Bund also bei seinen Fernstraßen auf ein höheres Verkehrsaufkommen und eine damit verbundene kürzere Lebensdauer von Strecken und Bauwerken vorausschauend reagieren können und müssen. Dass **Erhaltung nicht im erforderlichen Maße** geschehen ist und geschieht, ist nicht dem Lkw anzulasten.
- (5) **Starke Schwankungen der Mautsätze und/ oder des Mautaufkommens** wirken sich unmittelbar auf die mautfinanzierten Investitionen im Fernstraßenetat aus. Angesichts der großen Bedeutung der Kapitalkosten in der Wegekostenrechnung haben die sich wandelnden Annahmen zum Zinssatz von einer Wegekostenrechnung zur nächsten destabilisierende Effekte für die Infrastrukturfinanzierung gehabt. Auch in der Höhe warfen die unterstellten Zinssätze Fragen auf. Es fehlt Verlässlichkeit.

II. Zum Gesetzentwurf

- (6) Wir unterstützen, dass mit dem Gesetzentwurf eine **eigene Mautklasse für EURO VI-Fahrzeuge** geschaffen werden soll. Durch die Festlegung der Differenz zu anderen Mautklassen erhält die Wirtschaft Planungssicherheit für Investitionsentscheidungen.
- (7) Da das Wegekostengutachten 2013 nach Auffassung des BMVI im Jahr 2013 noch nicht vorlag, hat es zur Bestimmung der Mautsätze im Gesetzentwurf den Zeitraum 2014 bis 2017 herangezogen. Die im noch laufenden Jahr 2014 vom Bund zu viel erzielten Einnahmen aufgrund zu hoher Mautsätze sollen mindernd bei der Bemessung der Mautsätze für 2015 bis 2017 berücksichtigt worden sein. Welche **Mautmehreinnahmen 2014** das BMVI zur Verrechnung ansetzt, lässt sich aus dem Gesetzentwurf nicht entnehmen. Daher ist die Nachvollziehbarkeit der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Mautsätze hier nicht vollständig gegeben und auch nicht aus der Wegekostenrechnung herleitbar. In der Antwort auf die Frage eines Abgeordneten hat die Bundesregierung ein Volumen von 180 Mio. Euro genannt, das 2014 zuviel entrichtet würde und jetzt mindernd in den Mautsätzen 2015 bis 2017 berücksichtigt worden sein soll.

- (8) Positiv nehmen wir zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf **einheitliche Mautsätze für Autobahnen und mautpflichtige Bundesstraßen** vorsieht.

Das Wegekostengutachten ermittelt die maximal möglichen Mautsätze. Durch die dort vorgenommene Dreiteilung nach Autobahnen, bisher mautpflichtigen Bundesstraßen und sonstigen Bundesstraßen in Verbindung mit der Umlage der langfristigen Durchschnittskosten auf die Nutzer wäre auf den mautpflichtigen Bundesstraßen ein doppelt so hoher Mautsatz im Vergleich zu Autobahnen zulässig.

Gesamtwirtschaftlich könnten von einer starken Spreizung zwischen verschiedenen Straßenkategorien jedoch erhebliche Fehlanreize ausgehen. Regionen ohne Autobahnanbindung würden im Vergleich zu jenen mit Autobahnzugang dauerhaft mit höheren Transportkosten belastet und ein aufgrund ungünstigerer Anbindung bestehender Standortnachteil verschärft. Mit der Umsetzung eines gewichteten Durchschnitts für die derzeit mautpflichtigen Bundesfernstraßen wird im vorliegenden Gesetzentwurf Zeit gewonnen, sich genauer mit den Auswirkungen großer Differenzen von Mautsätzen zwischen Autobahnen und Bundesstraßen zu befassen.

Im Hinblick auf die Planung zur Ausweitung der streckenbezogenen **Lkw-Maut ab Mitte 2018 auf alle Bundesstraßen** in der Baulast des Bundes sollte möglichst bald eine Klärung herbeigeführt werden, welche Mautsätze dort zur Anwendung kommen sollen. Dies ist erforderlich, da die Bundesverkehrswegeplanung bis Ende 2015 den Aus- und Neubaubedarf an Autobahnen und Bundesstraßen für den Zeitraum bis 2030 festlegen soll. Hierfür brauchen Abgeordnete und Regionen eine klare Vorstellung, ob Mautsätze für Autobahnen und Bundesstraßen erhebliche Unterschiede aufweisen oder nicht, weil sich Rückwirkungen auf die Verkehrsentwicklung bei Projekten und damit den Bedarf ergeben können. Ein Abwarten bis zur nächsten Wegekostenrechnung, die die Zeit ab 2018 abdecken wird, ist daher nicht zu empfehlen.

- (9) Bei der **Anlastung externer Kosten** ist sowohl auf die bereits vorhandenen Instrumente zur Eindämmung externer Effekte (technische Normen) zu achten wie auch auf bereits vorhandene Abgaben. Außerdem gibt es bei externen Kosten weiterhin erhebliche Unterschiede in Fragen der Berechnung und Bewertung von externen Effekten. Ebenso ist die Gleichbehandlung der Verkehrsträger zu wahren.

Die Einbeziehung der Anlastung externer Kosten sollte darüber hinaus nicht dazu führen, dass der Charakter der Maut als Instrument der Infrastrukturfinanzierung in den Hintergrund tritt und die Lenkungsfunction dominiert. Dies gilt auch deshalb, weil der Bund nicht nur die Mauthöhe bestimmt, sondern auch das Aufkommen vereinnahmt und darüber hinaus Einfluss auf Maßnahmen zur Vermeidung externer Effekte hat. Zielkonflikte zwischen der Minderung externer Effekte und der Einnahmeerzielung sind zu erwarten.

III. Wegekostenrechnung

- (10) Generell halten wir das **Instrument der Wegekostenrechnung** für geeignet und hinsichtlich der Transparenz für erforderlich, um eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung nachzuweisen und den Höchststrahlen der Gebührenbemessung abzugrenzen. Bezüglich der Netzbewertung und der Zinsannahme ist eine Überprüfung der Methodik empfehlenswert.

- (11) Die Wegekostenrechnungen 2002 und 2007 gingen von der **Betriebsfiktion** „Öffentliches Unternehmen“ aus, da in der Folge der Empfehlungen der Pällmann-Kommission mit einer Umstellung des institutionellen Rahmens gerechnet wurde. Dies ist bisher nicht erfolgt. Insofern ist der jetzt vorgenommene Wechsel zur Betriebsfiktion „Öffentliche Verwaltung“ konsequent. Die daraus sich ergebende Annahme der „Erfolgsneutralität“ des Staates hat Einfluss auf die Bewertungsmethodik.
- (12) In jeder Wegekostenrechnung wird das **Netz zu einem neuen Stichtag** (zuletzt 2010) **in Höhe der Wiederbeschaffungspreise neu bewertet** und auf der Basis der Restnutzungszeit die jährlichen Abschreibungen unter Berücksichtigung steigender Baupreise sowie die Kapitalkosten unter Nutzung eines Nominalzinses ermittelt. Hierbei sollten nicht überhöhte Kosten ermittelt und auf die Nutzer umgelegt werden. Mit der Ausweitung des Buchungssystems der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft auf alle Bundesfernstraßen könnte eine bessere Datenbasis geschaffen werden, die eine Netzbewertung näher an den tatsächlichen Ausgaben rücken könnte.
- (13) Verkehrsinfrastruktur braucht **verlässliche Investitionslinien**, die sich am Bedarf orientieren. Die nun ermittelten Wegekosten liegen um rund ein Viertel unter dem auf Basis der Wegekostenrechnung 2007 tatsächlich im letzten Jahr erhobenen Mautaufkommen. Am Investitionsbedarf und den laufenden Betriebskosten des mautpflichtigen Netzes hat sich dabei nicht wesentlich etwas geändert. Entscheidend dafür waren vor allem die kalkulatorischen Zinsen, die bisher das Ergebnis jeder Rechnung prägten. Trotz der erforderlich gewordenen Absenkung aufgrund des niedrigen Zinssatzes von Bundesanleihen haben die kalkulatorischen Zinsen je nach Jahr immer noch einen Anteil zwischen einem Drittel und der Hälfte der Wegekosten.
- (14) Die Kapitalkosten wurden in der Wegekostenrechnung 2013 auf der Basis eines **Anstieg des Zinssatzes von 1,7 Prozent (2013) auf 3,4 Prozent (2017)** bestimmt. Durch die Annahme steigender Zinsen verdoppeln sich die Zinsen im Betrachtungszeitraum z.B. bei Autobahnen von 1,8 auf 3,8 Mrd. Euro. Der Anteil der Zinsen an den Wegekosten steigt auf dieser Basis bei Autobahnen von 30 Prozent (2013) auf 46 Prozent (2017). Je nach Zinsprognose ergeben sich somit starke Veränderungen der Wegekosten. Auffallend ist, dass die Wegekostenrechnung zur Lkw-Maut jeweils einen starken Anstieg des Zinssatzes unterstellen, dieser dann aber nicht eintrifft und in der nächsten Wegekostenrechnung im Anfangsjahr abgesenkt werden muss.
- (15) Da die Bundesregierung im Gesetzentwurf die Mautsätze für Infrastrukturkosten als Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 ermittelt hat, ist beim Gesetzentwurf von einem Durchschnittszinssatz von 2,875 Prozent auszugehen. Der Anstieg wird so zumindest in dieser Zeitspanne dieser Wegekostenrechnung nivelliert, mit der nächsten Wegekostenrechnung sind aber wieder neue Friktionen nicht ausgeschlossen.

Auch wenn die Methodik zur Zinsberechnung wissenschaftlich fundiert sein mag, so erscheint es im Hinblick auf die Verlässlichkeit für alle Beteiligten im Verkehrsmarkt und die Auswirkungen auf die Infrastrukturfinanzierung überlegenswert, einen **Zinsannahme zu treffen, die nicht von Wegekostenrechnung zu Wegekostenrechnung erheblich schwankt.**

IV. Wirkungen des Gesetzentwurfs auf die Infrastrukturfinanzierung

- (16) Bei der Präsentation des Wegekostengutachtens wurde angekündigt, dass ein Teil der sich aus der Umsetzung der neuen Mautsätze ergebenden **Einnahmeausfälle von rund zwei Milliarden Euro bis 2017** durch eine Ausweitung der Lkw-Maut ausgeglichen würde. Darunter wurden die Mautpflicht für weitere 1.000 km vierstreifige Bundesstraßen zum 1.7.2015 und die Einbeziehung von Lkw zwischen 7,5 t zGG und 11,99 t zGG ab dem 1.10.2015, sowie die Anlastung externer Kosten gefasst. Die verbleibende Lücke würde über den allgemeinen Haushalt nicht zu Lasten der Investitionen ausgeglichen, so die Ankündigung. Der vorliegende Gesetzentwurf weist nur noch eine Mautlücke von 460 Mio. Euro bis 2017 aus, obwohl darin bisher nur die Anlastung externer Kosten mit rund einer Milliarde Euro bis 2017 ausgewiesen wurde. Vermisst werden somit mehr als 500 Millionen Euro. Deren Verbleib erklärt sich durch eine Anpassung der Finanzplanung vom Juli 2014 gegenüber der von 2013 zu Lasten der mautfinanzierten Investitionen.
- (17) In der Finanzplanung 2013 war beim Mautaufkommen für die Jahre 2015 bis 2017 jeweils ein Ansatz von 4,612 Mrd. € angesetzt worden. Dieser Wert war schon bei der Planung erkennbar unrealistisch und nicht erreichbar. Das IST 2012 betrug 4,637 Mrd. €, 2013 waren es 4,391 Mrd. €. Eine Korrektur ist vor der Bundestagswahl nicht erfolgt und auch in den Koalitionsverhandlungen nicht im Finanztableau eingearbeitet worden. Die Finanzplanung 2014 hat hier nun eine Absenkung der Erwartungen an das Mautaufkommen vorgenommen und ist mit 4,4 Mrd. € zu plausibleren Annahmen zurückgekehrt. Diese **Korrektur der Mautaufkommenserwartung ist im Etatentwurf 2015 und den Ansätzen in den Folgejahren bis 2017 zu Lasten der Investitionen** erfolgt. Über die gesamte Legislaturperiode sind es einschließlich des Ansatzes für 2014 fast 900 Millionen Euro. Diese erforderliche Bereinigung sollte nicht zu Lasten der Investitionen erfolgen, sondern die jährliche Lücke von gut 200 Millionen Euro im Fernstraßenetat aus Haushaltsmitteln ausgeglichen werden. Dies gilt ungeachtet der Frage, ob sie nun formal der Mautlücke zuzurechnen wären oder nicht.
- (18) Es sollte künftig vermieden werden, dass durch zu hohe Mautaufkommenserwartung in der Finanzplanung anschließend Finanzierungsprobleme im Verkehrsetat entstehen. Deshalb sollte die **Abschätzung des zukünftigen Mautaufkommens für die Etat- und Finanzplanung** vorsichtig kalkuliert werden. Dies gilt insbesondere für Jahre, die jenseits der Laufzeit einer Wegekostenrechnung liegen und für die somit eine schwächere Datenlage besteht. Bei Steuern ist ein solches Vorgehen im Rahmen der Steuerschätzung im Turnus von sechs Monaten üblich.

* * *