

Stellungnahme

zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften

I. Allgemeines

Der Bundesverband Paket und Expresslogistik (BIEK) nimmt zur Kenntnis, dass das BMDV eine eintägige Stellungnahmefrist für eine angemessene Umsetzung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hält. Dort ist in § 47 (Beteiligung von [...] Fachkreisen und Verbänden) geregelt, dass Gesetzesvorlagen möglichst frühzeitig zuzuleiten sind, wenn die Verbände in ihren Belangen berührt sind.

Der BIEK hält die eingeräumte Stellungnahmefrist nicht für angemessen, sondern für völlig unzureichend. Der nächste Termin der Kabinettsitzung als Begründung der kurzen Stellungnahmefrist lässt die Vermutung aufkommen, dass kein ausgeprägtes Interesse daran besteht, die Infrastrukturfinanzierung und die technologische Transformation des Güterverkehrssektors sachgerecht und in Partnerschaft mit der Wirtschaft zu gestalten.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt darüber hinaus nicht die praktischen Rahmenbedingungen der Kurier- Express- und Paketbranche, sowie darüber hinaus des Güterverkehrs in Deutschland, was daran erkennbar ist, dass die CO₂-Differenzierung nicht gestaffelt und in Abhängigkeit der Fahrzeugverfügbarkeit eingeführt werden soll. Weder die Verfügbarkeit von (Strom-)Ladeinfrastruktur noch von Fahrzeugen (besonders bei der neu in die Mautpflicht einbezogenen Gewichtsklasse ab 3,5 t zulässiges Gesamtgewicht (zGG)) erlaubt den Unternehmen, der Mautzahlung durch Anschaffung von Fahrzeugen mit emissionsfreien Antrieben auszuweichen. Anfang 2023 waren laut Statista weniger als 44.000 E-Lkw in Deutschland zugelassen. Das Gesetz entfaltet keine Lenkungswirkung, sondern erweckt den Eindruck, dass nur Einnahmen generiert werden sollen.

Die Ergänzung der Maut um eine CO₂-Komponente und die Ausweitung auf Fahrzeuge von 3,5 bis 7,5 t zGG führt zu einer Mehrbelastung von jährlich 7,62 Mrd. Euro. Im Koalitionsvertrag wurde jedoch nicht nur vereinbart, eine CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut vorzunehmen, den gewerblichen Güterkraftverkehr ab 3,5 t zGG einzubeziehen und einen CO₂-Zuschlag einzuführen, sondern auch die Bedingung eingeführt, eine Doppelbelastung durch den CO₂-Preis auszuschließen. Es ist für uns nicht erkennbar, ob und wie der Gesetzentwurf dieser Bedingung gerecht wird.

Der BIEK fordert daher, dass ein entsprechender Ausgleichsmechanismus geschaffen wird. Dies könnte z. B. auf Basis der Mautdaten und nachzuweisenden Kraftstoffmengen, auf die ein Aufschlag nach Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) gezahlt wurde, geschehen. Für eine Diskussion über einen entsprechenden Mechanismus steht der Verband gerne zur Verfügung.

Der Vermeidung einer Doppelbelastung kommt auch eine rechtliche Bedeutung zu, die sich auf den vorliegenden Gesetzentwurf bezieht. Ähnlich wie bei der zuletzt als rechtsfehlerhaft erkannten Berücksichtigung der Polizeikosten bei der Maut könnten Zweifel an der gerechtfertigten Erhebung der Maut in Form der doppelten Anrechnung von CO₂ bestehen. Sowohl über das BEHG als auch über die Maut tragen die Unternehmen CO₂-Kosten. Zudem werden CO₂-Kosten erhoben, wenn Kraftstoffe wie HVO oder Biomethan verwendet werden, die ihrem Wesen nach CO₂-neutral sind.

II. Im Einzelnen

Zu E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Erwägungen zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft sind unzureichend. Als Teil der Begründung sind sie ungeeignet.

Die einmaligen Belastungen werden nicht quantifiziert, womit der Eindruck entsteht, es gäbe keine nennenswerten Kosten. Dieser Eindruck ist falsch. Zudem werden erhebliche Kostenkomponenten nicht einmal genannt. Tatsächlich gehen die Aufwände für Flottenbetreiber bei Einführung der geplanten entfernungsbezogenen Maut weit über die Bereitstellung und Übermittlung von Dokumenten hinaus. So fehlen die Ausrüstungskosten für die Mautberechnung völlig. In alle Fahrzeuge müssen On Board Units eingebaut werden. Die Ausrüstung mit Fahrzeuggeräten kann nicht in Eigenregie, sondern nur durch zugelassene Fachwerkstätten erfolgen. Nach unseren Erfahrungen sind mit jedem Einbau mehrere hundert Euro Werkstattkosten verbunden. Zusätzlich fallen die Fahrzeuge mindestens einen vollen Arbeitstag aus dem produktiven Einsatz aus. Allein dafür entsteht ein einmaliger Erfüllungsaufwand von über 100 Mio. Euro.

Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass sich Einbaukosten tendenziell durch die entstehende Nachfragespitze erhöhen. Werkstattkapazitäten für eine rechtzeitige Ausrüstung der Flotten werden absehbar ein Engpassfaktor sein. Nimmt man eine Auslieferung der Fahrzeuggeräte im 4. Quartal 2023 an, wird ein Einbau im selben Jahr in der Paketbranche kaum mehr nennenswert voranschreiten, da das Jahresendgeschäft (Black Week im November und Weihnachten) den Einsatz des gesamten Fahrzeugbestands plus weitere kurzfristig angemietete Fahrzeuge erfordert. Es können keine Arbeiten vorgenommen werden können, die nicht unabweisbar sind.

Daraus resultiert in der ersten Jahreshälfte 2024 ein erheblicher Engpass an Werkstattkapazitäten, da bei 200.000 Fahrzeugen werktäglich ca. 1.600 Fahrzeuge ausgerüstet werden müssten.

Zu F. Weitere Kosten

Die Erwartung, dass die Güterkraftverkehrsunternehmen die Mautmehrkosten weiterreichen werden, so dass Einzelpreisaneinandersetzungen zu erwarten seien, teilen wir nicht. Zumindest für den Bereich der Kurier-, Express- und Paketbranche geht die Annahme scheinbar von der falschen Voraussetzung aus, dass die Verbraucher die Kunden der Transporteure seien. Tatsächlich sind die Versender (z. B. Online-Händler) die Auftraggeber der Paketdienste. Gegenüber diesen müssen die Paketdienste als Transporteure die Mautmehrkosten durchsetzen. In dieser Situation ist zu berücksichtigen, dass neben Fahrzeugen des Fahrzeugsegments 3,5 bis 7,5 t zGG auch N1-Fahrzeuge unter 3,5 t zur Verfügung stehen, die nicht bemautet werden. Deren Bedeutung für den Zustellverkehr ist groß. Für Versender besteht keine Notwendigkeit, zusätzliche Mautkosten der Transporteure zusätzlich zu vergüten, wenn die Transporteure auf Fahrzeuge zurückgreifen können, bei denen dieser neue Kostenblock nicht realisiert wird. Damit entstehen Kosten in Form von zusätzlichem Verkehr, denn eine Akzeptanz der Versender als zahlender Kunden der Paketdienste ist fraglich.

Ergänzend wird die Administration von Mautzahlungen für die Unternehmen Kosten durch bisher unbekannte Mehraufwände bei der Rechnungslegung bewirken. Wir müssen davon ausgehen, dass die Akzeptanz der Auftraggeber für pauschale Mehrkosten gering ist und eine Zuordnung der entstehenden Mehrkosten zu den Empfängern erwartet wird.

Zu Begründung, A. Allgemeiner Teil, III Alternativen

Als Alternative zur streckenbezogenen Mautpflicht wird ein Vignettensystem angesprochen. Es findet jedoch keine aus Sicht der Paketdienste befriedigende Auseinandersetzung mit der Alternative statt. Weder ist „die geringe Anzahl von Fahrzeugen bzw. gefahrenen Kilometer“ eine tragfähige Begründung für die Ablehnung einer Vignettenlösung, noch kann ein „hoher Umsetzungs- bzw. Kostenaufwand“ als nicht verhältnismäßig überzeugen. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall.

Wir prognostizieren erhebliche Aufwände für eine entfernungsbezogene Erhebung, gerade vor dem Hintergrund, dass der Großteil der neu mautpflichtigen Fahrzeuge eine geringe jährliche Fahrleistung aufweist, die zudem von einer Vielzahl kurzer und kürzester Strecken auf dem mautpflichtigen Straßennetz (z. B. Bundesstraßen als Ortsdurchfahrten in Ballungsgebieten und Großstädten) gekennzeichnet sein werden. Gerade in Großstädten werden Bundesstraßen nicht linienhaft befahren, sondern oft nur auf kurzen Abschnitten befahren und wieder verlassen. In diesen Fällen wäre eine Vignettenlösung ein erheblich weniger aufwändiger Regelungsansatz.

Die Begründung für den verwaltungsseitigen Mehraufwand für die Kontrolle der neu mautpflichtigen Fahrzeuge, der im Entwurf aufwändig dargestellt wird, könnte durch eine einfache sichtbare oder auch elektronische Vignette mühelos reduziert werden. Die

Kontrollierbarkeit der Maut bzw. Abgabentreue würde sich in Datenbankabfragen auf Grundlage der Kennzeichen erschöpfen. Auch die Kontrolle von Handwerkerfahrzeugen könnte auf diesem Wege erreicht werden, indem diese die Vignette unentgeltlich erhalten, aber zur Registrierung verpflichtet werden. Abgesehen davon würde auch der Mehraufwand bei den Unternehmen für Einbau und Abrechnung dramatisch reduziert.

In der Gesamtschau erscheint eine streckenbezogene Erhebung jedenfalls für den Zustellverkehr der Paketdienste nicht die effizientere Lösung zu sein. Allein die verwaltungsseitigen Einmalkosten einschließlich der Kosten bei Toll Collect belaufen sich laut Gesetzentwurf auf 81.712.632 Euro; die weiteren laufenden (Personal-)Kosten auf 217.995.792 Euro bis zum Ende des Jahrzehnts. Es ist nicht erkennbar, weshalb eine Vignettenlösung höhere Kosten verursachen sollte. Der Erfüllungsaufwand seitens der Unternehmen liegt im Bereich von einem Zehntel der Kosten für die Umsetzung einer entfernungsbezogenen Erhebung. Bei Einführung und Betrieb stehen ebenso erhebliche Synergien für die Verwaltung und den Mautbetreiber zu erwarten.

Zu Begründung, VII. Befristung; Evaluierung

Die prognostizierten Fahrleistungen der neu in die Maut einbezogenen Fahrzeuge und die Anteile, die diese Fahrzeuge auf dem mautpflichtigen Straßennetz zurücklegen, halten wir für zu hoch beziehungsweise für unbekannt. Wir kennen den Anteil der Fahrleistung auf dem mautpflichtigen Streckennetz an den täglichen/jährlichen Fahrleistungen nicht. Allerdings ist anhand tatsächlicher Flottendaten davon auszugehen, dass die Streckenanteile auf Mautstrecken pro Fahrzeug im Zustellverkehr im Vergleich zu Fernverkehren um (mehr als) das Zehnfache niedriger ausfallen. Dieser geringe Streckenanteil wird sehr wahrscheinlich in eine kaum zu prognostizierende Anzahl einzelner Teilstrecken und damit Abrechnungsvorgänge differenziert werden.

Im Verhältnis zum Anteil Gesamtemissionen im Straßengüterverkehr, die von N2-Fahrzeugen unter 7,5 t zGG herrühren, erscheinen die Systemkosten jedenfalls sehr unvorteilhaft. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht das. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Fahrzeuge mit mehr als 3,5 t zGG und weniger als 7,5 t zGG nur einen Teil der N2-Fahrzeuge (ca. 50 Prozent) darstellen. Für den Anteil an den CO₂-Emissionen gilt Entsprechendes.



Aufteilung der in Deutschland eingesetzten **3,31 Mio. Nutzfahrzeuge** (laut KBA)



Anteile der Nutzfahrzeugklassen an den **CO₂-Emissionen***

alle Prozentangaben gerundet

*Quelle: Fraunhofer ISI, Öko-Institut, ifeu: Alternative Antriebe und Kraftstoffe im Straßengüterverkehr – Handlungsempfehlungen für Deutschland, Oktober 2018.

Daher halten wir eine Evaluierung nach fünf Jahren für ungeeignet, schnell angemessen regulatorisch auf die tatsächlichen Marktverhältnisse reagieren zu können. Stattdessen schlagen wir eine jährliche Evaluierung vor, aufgrund der eine kommende Regulierung mit effektiven Lenkungsanreizen versehen werden kann.

Aufgrund der Kürze der Stellungnahmefrist sehen wir uns nicht in der Lage, die Berechnungsgrundlagen für die einzelnen Mautsätze nachzuvollziehen oder ihre Angemessenheit zu bewerten.

Berlin, 27. April 2023