

Straßennutzungsgebühren

Anforderungen an die EU-Änderungspläne

Martin Menner, Götz Reichert & Jan Voßwinkel



Die Änderungen des EU-Rechts zu Straßennutzungsgebühren sollten folgende Anforderungen erfüllen:

- ▶ EU-Vorgaben müssen neben der Infrastrukturfinanzierung, externen Kosten und der beabsichtigten Verkehrlenkung auch die Auswirkungen von Ausweichverkehren auf Umwelt und Verkehrssicherheit sowie den Datenschutz berücksichtigen.
- ▶ Wirksamer Klimaschutz lässt sich besser über eine Einbindung des Verkehrssektors in den Emissionshandel erreichen als über Straßennutzungsgebühren, da so Ausweichverkehre vermieden und eine kraftstoffsparende Fahrweise gefördert werden.
- ▶ Ein pauschales Vignetten-Verbot ist abzulehnen.
- ▶ Zur Vermeidung von Diskriminierung von EU-Ausländern durch Straßennutzungsgebühren für Pkw sollte ein expliziter Katalog verbindlicher EU-Regeln Rechtssicherheit schaffen.
- ▶ Die Interoperabilität elektronischer Gebührenerfassung sollte wirksam vorangetrieben werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Maut- und Vignettensysteme in der EU	4
3	EU-Recht zu Straßennutzungsgebühren	5
3.1	Wegekosten-Richtlinie	5
3.2	EETS-Richtlinie	6
4	Weshalb Straßennutzungsgebühren?	7
4.1	Ziele	7
4.2	Nutzer- und Verursacherprinzip	7
5	Herausforderungen	8
5.1	Sinnvolle Verkehrslenkung	8
5.1.1	Bewusste Verkehrssteuerung: Stauvermeidung und City-Maut	8
5.1.2	Das Problem der Ausweichverkehre	8
5.2	Datenschutz	9
6	Anvisierte Themenfelder der Änderung des EU-Rechts	10
6.1	Internalisierung externer Effekte	10
6.2	Maut oder Vignette	10
6.3	Diskriminierungsverbot	11
6.4	Interoperabilität	11
7	Fazit: Anforderungen an künftige Änderungen des EU-Rechts	12

1 Einleitung

Die Erhebung von Gebühren für die Nutzung öffentlicher Straßen, Tunnel und Brücken ist in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich geregelt.¹ Während Straßennutzungsgebühren in einigen Mitgliedstaaten nur für Lkw oder nur für Pkw erhoben werden, sind in anderen Mitgliedstaaten beide gebührenpflichtig. Nur wenige Mitgliedstaaten verzichten derzeit noch ganz auf sie. Straßennutzungsgebühren werden entweder entfernungsabhängig nach der zurückgelegten Fahrstrecke als „Maut“ oder aber zeitabhängig pauschal für eine bestimmten Nutzungsdauer auf Tages-, Wochen-, Monats- oder Jahresbasis erhoben, was oft durch eine am Fahrzeug zu befestigende „Vignette“ kenntlich zu machen ist.² Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der gebührenpflichtigen Teile des Straßennetzes (Autobahnen, sonstige Schnellstraßen).

Um diesem regulatorischen Flickenteppich zumindest im Straßengüterverkehr entgegenzuwirken und Mobilitätshemmnisse im Binnenmarkt abzubauen, versucht die EU durch die Wegekosten-Richtlinie [1999/62/EG]³ die nationalen Systeme zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren von Nutzfahrzeugen schrittweise zu harmonisieren und die Diskriminierung von Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zu verhindern.⁴ Zudem soll die Interoperabilität verschiedener elektronischer Systeme zur Gebührenerhebung (European Electronic Toll Systems, EETS) durch die EETS-Richtlinie [2004/52/EG] gefördert werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Einführung zeitabhängiger Straßennutzungsgebühren für Pkw in Deutschland⁵ hat die EU-Kommission angekündigt, Ende Mai 2017 weitreichende Änderungen der Wegekosten-Richtlinie und der EETS-Richtlinie vorzuschlagen.⁶ Dabei will EU-Verkehrskommissarin Violetta Bulc nicht nur die Vorschriften zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren für Lkw weiter harmonisieren, sondern auch erstmals entsprechende EU-Vorgaben für Pkw festlegen. Sie kündigte Ende März an, dass Straßennutzungsgebühren künftig EU-weit nicht mehr als Vignette, sondern als Maut abhängig von der zurückgelegten Strecke und dem Schadstoffausstoß erhoben werden sollen. Es sei nur fair, wenn diejenigen mehr für die Straßeninfrastruktur zahlten, die sie auch intensiv nutzten. Zudem sei es klimafreundlicher, wenn weite Autofahrten teurer würden. Laut Bulc sollen Mautgebühren künftig nach einem EU-weiten Verfahren erhoben werden, „entweder über ein Prepaid-System oder über monatliche Abrechnungen“. Hierzu sollen die verschiedenen Gebührenerhebungssysteme zunächst enger vernetzt werden. Insgesamt soll allerdings auch weiterhin jeder Mitgliedstaat selbst entscheiden, ob er überhaupt Straßennutzungsgebühren einführen will.

Im Vorfeld der angekündigten Rechtsetzungsvorschläge nimmt der vorliegende **ceplInput** zunächst eine kurze Bestandaufnahme der unterschiedlichen Maut- und Vignettensystemen in der EU (Abschnitt 2) und des bestehenden EU-Rechts (Abschnitt 3) vor. Anschließend werden die verschiedenen Begründungen für die Erhebung von Straßennutzungsgebühren (Abschnitt 4) sowie aktuelle Herausforderungen an deren Ausgestaltung (Abschnitt 5) näher beleuchtet. Auf dieser Basis stellen wir die anvisierten Themenfelder der geplanten Änderungen des EU-Rechts vor (Abschnitt 6) und formulieren Anforderungen hierfür (Abschnitt 7).

¹ Vgl. Abschnitt 2: „Maut- und Vignettensysteme in der EU“.

² Unter dem Oberbegriff „Straßennutzungsgebühren“ differenzieren wir daher im Folgenden zwischen streckenabhängigen „Mautgebühren“ einerseits und zeitabhängigen „Vignettengebühren“ andererseits (s.a. Fn. 3).

³ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge („Wegekosten-Richtlinie“, z.T. auch als „Eurovignetten-Richtlinie“ bezeichnet). Sie differenziert zwischen streckenabhängiger „Mautgebühr“ (Art. 2 lit. b) und zeitabhängiger „Benutzungsgebühr“ (Art. 2 lit. c), welche dem hier verwendeten Begriff „Vignettengebühr“ entspricht.

⁴ Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft („EETS-Richtlinie“).

⁵ Reichert, G., „Pkw-Maut: Einer muss die Zeche zahlen“, <<http://www.cep.eu/publikationen/blog/artikel/news/pkw-maut-einer-muss-die-zeche-zahlen.html>> (letzter Abruf dieses und aller weiteren Links: 24. Mai 2017).

⁶ „EU-Kommission plant einheitliches Mautsystem für Europa“, Die Welt vom 25. März 2017, <<https://www.welt.de/wirtschaft/article163148168/EU-Kommission-plant-einheitliches-Mautsystem-fuer-Europa.html>>.

2 Maut- und Vignettensysteme in der EU

Land		Autobahn	Pkw		Lkw		
		Länge (km) ⁷	Maut (km) ⁸	Vignette ⁹	Maut (km) ⁸	Vignette ⁹	Schadstoff-Stufen ¹⁰
Belgien	BE	1.763**	-	-	6.700 ¹¹		3
Bulgarien	BG	610*		W,M,J***		T,W,M,J***	2
Dänemark	DK	1.237 ¹²	-	-		Euro-Vignette	3
Deutschland	DE	12.993		geplant	15.252		6
Estland	EE	147	-	-	-	-	-
Finnland	FI	881	-	-	-	-	-
Frankreich	FR	11.599	9.111		9.111		1
Griechenland	GR	1.659 ¹³	1.589		1.589		1
Großbritannien	GB	3.768	-	-		T,W,M,J	1
Irland	IE	916	167 ¹⁴		167 ¹⁸		1
Italien	IT	6.844*	5.979		5.979		1
Kroatien	HR	1.310	1.313		1.313		1
Lettland	LV	0	-	-		T,W,M,J	2
Litauen	LT	309	-	-		T,W,M,J	3
Luxemburg	LU	161	-	-		Euro-Vignette	3
Malta	MT	0	-	-	-	-	-
Niederlande	NL	2.730	-	-		Euro-Vignette	3
Österreich	AT	1.719*		10T,2M,J	2199		4
Polen	PL	1.559	731 ¹⁵		3.159 ¹⁶		4
Portugal	PT	3.065*	2.503		2.503		1
Rumänien	RO	747		W,M,3M,J		T,W,M,3M,J	2
Schweden	SE	2.119	-	-		Euro-Vignette	3
Slowakei	SK	463		10T,M,J	2.337		3
Slowenien	SI	773		W,M,J	559		1
Spanien	ES	15.336	3.404		3.404		1
Tschechien	CZ	776		W,M,J	1.433		4
Ungarn	HU	1.883		10T,M,J	6.690		3
Zypern	CY	272	-	-	-	-	-

* 2014; ** 2010; *** T = Tag, W = Woche, M = Monat, J = Jahr

⁷ Jahr: 2015. Eurostat, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=road_if_motorwa&lang=de>.

⁸ ASECAP, <www.asecap.com/member-s-national-reports.html>.

⁹ DKV, <www.dkv-euroservice.com/de/leistungen/maut/mauttarife-europa/>.

¹⁰ Anzahl der zusammengefassten EURO-Schadstoffklassen (Anhang 0 Wegekosten-Richtlinie; s. Abschnitt 3.1).

¹¹ TransportEnvironment, <www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2016_03_briefing_Belgium_Road_Charge_FINAL_0.pdf>.

¹² Jahr: 2016. Danmarks Statistik (Tab. VEJ11), <www.statistikbanken.dk>.

¹³ Jahr: 2012. European Union Road Federation, "Road Statistics Yearbook 2016".

¹⁴ Wikipedia, <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_toll_roads_in_the_Republic_of_Ireland>.

¹⁵ VIATOLL, <www.viatoll.pl/de/pkw-manuell/karte/wo-gilt-sie>.

¹⁶ GDDKiA, <www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2015/TEM/Poland_iHEEP_June_15_16_Gdansk_Poland.pdf>.

Lkw: Bei den Lkw dominiert die streckenabhängige Maut. Von den 15 Mitgliedstaaten mit Lkw-Maut nutzen sieben (Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Slowenien, Spanien) traditionelle Mautstationen, an denen die – nicht nach Schadstoffklassen gestaffelten – Gebühren bar, mit Kreditkarte oder mittels elektronischer Mautsysteme bezahlt werden können. Letztere funktionieren mit Hilfe eines im Fahrzeug angebrachten Transponders (On-Board Unit, OBU), der mit Kommunikationseinheiten an der Mautstation (Road-Side Unit, RSU) über Infrarot- oder Mikrowellen Daten austauscht. In fünf Mitgliedstaaten (Österreich, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) werden statt Mautstationen elektronische Mautsysteme eingesetzt, die auf Mautbrücken mit derselben Technik basieren, während Belgien und Deutschland dafür GPS-gestützte Systeme nutzen. Hier sind die Streckentarife nach Schadstoffklassen gestaffelt. In Deutschland sind aufgrund der Tarifstruktur vor allem die emissionsärmeren Lkw unterwegs. Zeitlich variierende Mautsätze gibt es nur in Slowenien, wo die Nachtfahrt günstiger ist. Die elektronischen Systeme sind selbst innerhalb mancher Länder und auch zwischenstaatlich nur wenig harmonisiert. Daher müssen Lkw-Fahrer auf einer Fahrt quer durch die EU „mehr als ein Dutzend“ Transponder mitführen.¹⁷

Dänemark, Luxemburg, die Niederlande und Schweden nutzen gemeinsam die „Euro-Vignette“. Sie berechtigt zur Benutzung der Autobahnen und gebührenpflichtigen Schnellstraßen der vier beteiligten Staaten. Es gibt Tages-, Wochen-, Monats- und Jahresvignetten, gestaffelt nach EURO-Schadstoffklassen.¹⁸ Dabei sind die umweltfreundlicheren Klassen EURO-II bis EURO-VI im günstigsten Tarif zusammengefasst, während Tarife für EURO-I und EURO-0 jeweils teurer sind. Daneben haben fünf Länder (Bulgarien, Großbritannien, Lettland, Litauen, Rumänien) je ihr eigenes Vignettensystem, das zeitlich und – außer dem britischen – nach Schadstoffklassen gestaffelt ist.

Pkw: Neben Deutschland, das eine Vignette einführen will, erheben acht Mitgliedstaaten keine Straßennutzungsgebühren für Pkw, vier Länder (Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien) nur an wenigen Brücken und Tunneln. An den traditionellen Mautstationen wird auch Maut für Pkw erhoben – mit Ausnahme von Slowenien, das sich für eine Vignette entschieden hat. Nur Polen hat für Pkw ein netzwerkweites elektronisches Mautsystem. Sechs Länder haben eine Vignette für Pkw und Maut für Lkw. Bulgarien und Rumänien haben Vignetten für Pkw und Lkw.

3 EU-Recht zu Straßennutzungsgebühren

3.1 Wegekosten-Richtlinie

Die Wegekosten-Richtlinie [1999/62/EG] legt die Bedingungen fest, nach denen die Mitgliedstaaten Maut- oder Vignettengebühren auf dem transeuropäischen Straßennetz¹⁹ oder anderen Strecken ihres Autobahnnetzes für Nutzfahrzeuge ab 3,5 Tonnen erheben dürfen. Mitgliedstaaten dürfen Maut- und/oder Vignettengebühren auf Lkw mit mehr als 12,0 Tonnen beschränken, wenn sich andernfalls „Verkehrsverlagerungen“ „erheblich negativ“ auf Umwelt, Verkehrssicherheit und Verkehrsfluss auswirken oder die Einbeziehung von Fahrzeugen bereits ab 3,5 Tonnen Verwaltungskosten von über 30% der Mehreinnahmen verursachen würden (Art. 7 Abs. 5).

Maut- und Vignettengebühren dürfen „weder mittelbar noch unmittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung“ aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Herkunftslandes führen (Art. 7

¹⁷ EU-Kommission, Evaluation and Fitness Check Roadmap, September 2015, S. 3.

¹⁸ Anhang 0 Wegekosten-Richtlinie; s. Abschnitt 3.1, Fn. 21.

¹⁹ Der Umfang des „transeuropäischen Straßennetzes“ wird durch Anhang I Abschnitt 2 der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes festgelegt.

Abs. 3). Zudem dürfen gelegentliche Nutzer des Straßennetzes weder finanziell noch auf andere Weise ungerechtfertigt benachteiligt werden (Art. 7j Abs. 2).

Die Maut- und Vignettengebühren dürfen die von der EU jeweils festgelegten Höchstbeträge nicht übersteigen (Art. 7a Abs. 2 i.V.m. Anhang II):

- Mautgebühren können sich aus einer Infrastrukturgebühr und einer Gebühr für „externe Kosten“ zusammensetzen (Art. 7b–7j).²⁰ Infrastrukturgebühren müssen sich an den Bau-, Betriebs-, Instandhaltungs- und Ausbaukosten des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren und können auch eine Kapitalverzinsung und/oder eine Gewinnmarge zu Marktbedingungen umfassen (Art. 7b Abs. 1). Die Infrastrukturgebühr muss nach der luftschadstoffbezogenen EURO-Emissionsklasse des Fahrzeugs differenziert werden (Anhang 0).²¹ Dabei darf sie nicht mehr als 100% über der entsprechenden Gebühr liegen, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllt (Art. 7g Abs.1). Darüber hinaus kann ihre Höhe auch unter bestimmten Bedingungen zur Stauvermeidung differenziert werden. Die Gebühren für externe Kosten können sich an den Kosten der verkehrsbedingten Luftverschmutzung und Lärmbelastung orientieren und müssen unter Einhaltung von Mindestanforderungen und Höchstwerten differenziert festgelegt werden (Art. 7c Abs. 1 i.V.m. Anhang IIIa und IIIb). Für Bergregionen sind unter besonderen Bedingungen spezielle Aufschläge möglich (Art. 7f).
- Vignettengebühren müssen im Verhältnis zu der Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen und für einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr gültig sein. Der Tagestarif darf höchstens 2%, der Wochentarif höchstens 5% und der Monatstarif höchstens 10% des Jahrestarifs betragen. Einem Mitgliedstaat steht es frei, auf die in seinem Hoheitsgebiet zugelassenen Kraftfahrzeuge ausschließlich Jahresgebühren zu erheben (Art. 7a Abs. 1).

Im November 2016 stellte die EU-Kommission fest, dass die Mitgliedstaaten kaum von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bei der Berechnung von Straßennutzungsgebühren „externe Kosten“ von Luftschadstoffen, Lärm und Staus zu berücksichtigen.²² Als Ziele für die geplante Änderung der Wegekosten-Richtlinie nannte sie sicherzustellen, (1) dass Straßennutzungsgebühren wirksam zur Verringerung von CO₂-Emissionen und Verkehrsstaus eingesetzt werden können, (2) dass Straßennutzungsgebühren so weit wie möglich den Kosten und der Häufigkeit der Nutzung entsprechen und (3) dass die Straßenqualität verbessert wird.

3.2 EETS-Richtlinie

Mit der EETS-Richtlinie [2004/52/EG] soll die Interoperabilität der elektronischen Gebührenerfassungssysteme²³ in der EU gewährleistet werden. Sie gilt für die elektronische Erhebung aller Arten von Straßennutzungsgebühren für alle Fahrzeugarten – Lkw und Pkw – im gesamten EU-Straßennetz einschließlich Tunneln, Brücken und Fähren, sofern die elektronische Erhebung den Einbau fahrzeugseitiger Geräte erforderlich macht (Art. 1 und 2). Interoperabilität heißt, dass diese Geräte zur technischen Gebührenerhebung in Fahrzeugen in mehreren Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Gebührenerfassungssystemen einsetzbar sind. Dadurch sollen Mehrkosten beim grenzüberschreitenden Verkehr im Binnenmarkt vermieden werden. Im Idealfall soll künftig ein

²⁰ Zum ökonomischen Konzept „externer Kosten“ s. Abschnitt 4.2; s.a. [cepAnalyse](#) vom 29. August 2008.

²¹ Gemäß Anhang 0 Wegekosten-Richtlinie werden Nutzfahrzeuge abhängig von ihren Emissionen der Luftschadstoffe Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC), Stickstoffoxide (NOx), Partikel und Ruß (Feinstaub) in die EURO-Schadstoffklassen EURO-0, -I, -II, -III, -IV, -V und -VI eingeteilt, wobei EURO-VI-Fahrzeuge am emissionsärmsten sind.

²² EU-Kommission, Inception Impact Assessment vom 17. November 2016, „Legislative Initiative on Fair and Efficient Road Pricing“.

²³ Die EU verwendet hier systemwidrig den Begriff „Mautsystem“ für die Erfassung sämtlicher Straßennutzungsgebühren (Maut und Vignetten) – und nicht nur für entfernungsabhängige Mautgebühren (s. Fn. 3).

elektronisches System ausreichen, über das in der gesamten EU Straßennutzungsgebühren gezahlt werden können. Zu diesem Zweck soll ein – die nationalen Mautdienste ergänzender – „europäischer elektronischer Mautdienst“ (EETS) gewährleisten, dass die in den Mitgliedstaaten betriebenen Gebührenerfassungssysteme für den Nutzer gemeinschaftsweit interoperabel sind (Art. 1 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 und 4). Der EETS wird durch private Anbieter betrieben, die sicherstellen müssen, dass ihre Vertragspartner alle EETS-Gebührenerfassungssysteme nutzen können (Kommissionsentscheidung [2009/750/EG], Art. 2–4). Neue elektronische Gebührenerfassungssysteme müssen auf einer oder mehrerer der folgenden Techniken basieren: Satellitenortung, Mobilfunk oder Mikrowellentechnik (Art. 2).²⁴ Empfohlen wird die Verwendung von Satellitenortung und Mobilfunk (Art. 3 Abs. 1). Allerdings konnte das Ziel, einen interoperablen EETS für Lkw bis Oktober 2012 und für alle übrigen Fahrzeuge bis Oktober 2014 einzurichten, nicht erreicht werden.²⁵

4 Weshalb Straßennutzungsgebühren?

4.1 Ziele

Straßennutzungsgebühren dienen in erster Linie der Finanzierung von Bau und Instandhaltung der Straßeninfrastruktur. Als Ergänzung oder Alternative zur Steuerfinanzierung werden sie von staatlichen Stellen oder nach Konzessionsvergabe durch privatwirtschaftliche Unternehmen eingezogen. Zweitens werden Mautgebühren auch zur Steuerung des Verkehrsflusses herangezogen – vorwiegend in Ballungszentren. Dabei können die Mautgebühren je nach Verkehrsdichte auf bestimmten Streckenabschnitten zeitlich variieren. Durch die durch Preissignale induzierte räumliche und zeitliche Entflechtung des Verkehrs können die vorhandene Straßeninfrastruktur effizienter genutzt und kostenträchtige Staus vermieden werden. Vignettenlösungen können als „City-Maut“ die Verkehrsmenge insgesamt reduzieren, sind aber zur gezielten Verkehrslenkung nicht geeignet. Ein drittes Ziel, das zuweilen mit Straßennutzungsgebühren verfolgt wird, ist die Eindämmung von Umweltbelastungen wie Lärm, Luftverschmutzung oder Ausstoß von Treibhausgasen (THG). Hierzu können sowohl Maut- als auch Vignettengebühren nach ökologischen Kriterien gestaffelt sein.

4.2 Nutzer- und Verursacherprinzip

Eine Begründung für die Erhebung von Straßennutzungsgebühren als Mittel zur Verfolgung obiger Ziele liegt in zwei grundlegenden Prinzipien: dem Nutzer- und dem Verursacherprinzip.

Nutzerprinzip: Das Nutzerprinzip besagt, dass grundsätzlich diejenigen für die Bereitstellung von Infrastruktur bezahlen sollten, die diese benutzen. Die umfassende oder auch nur teilweise Anwendung ist jedoch nicht zwingend – vor allem im Bereich der öffentlichen Bereitstellung von Gütern. So werden nicht nur etwa Schulen aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert, sondern zuweilen auch öffentliche Bibliotheken oder Museen, die bei einem rein oder erheblich nutzerfinanzierten Betrieb schließen müssten oder aufgrund hoher Nutzungsgebühren viele von der Nutzung abhalten würden. In manchen Bereichen überwiegt das Interesse, allen Bürgern einen adäquaten Zugang zur Infrastruktur zu ermöglichen, über die strikte Anwendung des Nutzerprinzips. Dieses Spannungsfeld existiert auch bei Verkehrsinfrastrukturen.

²⁴ Zu den technischen Vorgaben vgl. EU-Kommission, Entscheidung 2009/750/EG vom 6. Oktober 2009 über die Festlegung der Merkmale des europäischen elektronischen Mautdienstes und seiner technischen Komponenten.

²⁵ EU-Kommission, Mitteilung COM(2012) 474 vom 30. Augst 2012, Einrichtung des europäischen elektronischen Mautdienstes; dies., Evaluation and Fitness Check Roadmap, September 2015, S. 2.

Verursacherprinzip: Straßenverkehr verursacht neben den Kosten, die die Verkehrsteilnehmer selbst tragen (sog. „private“ oder „interne Kosten“, z.B. für Kraftstoffe), auch Kosten, die andere Verkehrsteilnehmer und die Allgemeinheit tragen (sog. „externe Kosten“, z.B. Luftverschmutzung, Lärm, Klimawandel, Zeitverlust durch Staus). Da ein Verkehrsteilnehmer bei seiner Entscheidung, ob und wie er ein Fahrzeug nutzt, die externen Kosten nicht berücksichtigen muss, hat er keinen Anreiz, deren Entstehung zu vermeiden. Das Verursacherprinzip fordert hingegen, dass der Verursacher externer Kosten hierfür aufkommen muss. Obwohl externe Kosten nur ungenau quantifizierbar sind, kann versucht werden, diese näherungsweise den Verursachern zuzuordnen. Mit Hilfe gestaffelter Zuschläge zur Mautgebühr werden externe Kosten den privaten Kosten der Handlungen, die einen Schaden verursachen, zugeschlagen („angelastet“), um sie so in die Preisbildung einzubeziehen (zu „internalisieren“). Eine gewisse Internalisierung externer Kosten kann in noch größerer Näherung auch durch gestaffelte Vignettenpreise erreicht werden.

5 Herausforderungen

5.1 Sinnvolle Verkehrslenkung

Straßennutzungsgebühren haben nicht nur Einfluss auf die Höhe des Gesamtverkehrsaufkommens, sondern beeinflussen auch die Verkehrsströme auf gebührenpflichtigen und gebührenfreien Straßen. Gewünschte Lenkungseffekte sind dabei die Stauvermeidung oder die Entlastung bestimmter Stadtgebiete von Feinstaub- und Stickoxidbelastungen durch starken Verkehr. Unerwünschte Nebeneffekte sind die mit eventuellen Ausweichverkehren verbundenen Belastungen.

5.1.1 Bewusste Verkehrssteuerung: Stauvermeidung und City-Maut

Zeitlich variable Mautsätze – orientiert z.B. an Tageszeit („Rushhour“) oder aktueller Verkehrslage²⁶ – sind ein Mittel, den Verkehr auf überlasteten Straßen wieder zum Fließen zu bringen. Wird die Fahrt auf einer bei hohem Verkehrsaufkommen regelmäßig überlasteten Strecke dann entsprechend verteuert, kommt es zu Verkehrsvermeidung mittels Fahrgemeinschaften, Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel und Ausweichen auf weniger belastete Strecken. Grundidee ist dabei, dass Staus ein Problem externer Effekte sind: Wer auf eine dicht befahrene Straße fährt, nimmt anderen Fahrern Fahrbahnraum weg, ohne dafür etwas zu bezahlen, ebenso wie andere Fahrer auch seinen Fahrbahnraum beschränken. Werden diese externen Kosten durch eine entsprechende Maut in die Fahrtkosten internalisiert, kommt es zu oben genannten Reaktionen. Ein Ansatz, um die Verkehrsbelastung in Innenstädten zu reduzieren, ist die sog. „City-Maut“, die gewöhnlich bei der Einfahrt in einen inneren Stadtbereich erhoben wird (z.B. in London, Mailand und Stockholm). Daneben existiert das Konzept der streckenbezogenen innerstädtischen Maut. In etlichen Ballungsräumen der USA gibt es eine eigene Spur für Fahrzeuge mit mindestens zwei Insassen („express lane“), die nach Zahlung einer verkehrsabhängigen Gebühr auch von anderen benutzt werden kann.²⁷

5.1.2 Das Problem der Ausweichverkehre

Straßennutzungsgebühren sind keine neutrale Form der Straßenfinanzierung. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer Infrastruktur sinkt, wenn durch Mauterhebung ein Teil der Nutzer von deren Gebrauch abgehalten wird, außer wenn dies zur Vermeidung von Staus oder lokalen Um-

²⁶ Texas A&M Transportation Institute, <<https://mobility.tamu.edu/mip/strategies-pdfs/travel-options/technical-summary/variable-pricing-4-pg.pdf>>

²⁷ Spaeing, F. (2015), „PKW-Maut-Systeme in Europa“, DANA Datenschutz Nachrichten 1/2015, S. 8–9, <www.datenschutzverein.de/wp-content/uploads/2015/04/DANA_15_1_Heft.pdf>.

weltproblemen gewünscht ist.²⁸ Sind nur bestimmte Straßen gebührenpflichtig, kann es vor allem im nichtgewerblichen Verkehr dazu kommen, dass bei Ausweichen auf gebührenfreie Straßen die finanzielle Einsparung den Zeitverlust überwiegt. In Spanien haben die Ausweichverkehre zugenommen, weil viele bei den Mautgebühren sparen. Dies verstopft das mautfreie Straßennetz vor allem im Großraum Madrid bei weitgehend ungenutzter gebührenpflichtiger Infrastruktur.²⁹ Ausweichverkehre sind umso wahrscheinlicher, je höher die Gebühren und je besser die Alternativrouten ausgebaut sind. Es besteht die Gefahr, dass sich der Verkehr von den sichersten Straßen – den Autobahnen und mehrspurigen Schnellstraßen – mit den wenigsten Verkehrstoten und Verletzten pro gefahrenen Kilometern auf unfallträchtigere Straßen verlagert, die zudem näher an Siedlungen vorbeiführen und dort zu Lärm- und Luftbelastungen führen. Ein Negativbeispiel hierfür ist Frankreich. Gemäß dem „Value-Pricing“-Prinzip kommen Fahrer, die Maut zahlen, auf nahezu leeren Autobahnen schneller voran. Dass eine Infrastruktur von rund 9.000 km nur von relativ wenigen Fahrzeugen – 2014 waren es 15,7% der Verkehrsleistung³⁰ – genutzt wird, während sich der meiste Verkehr über die Nationalstraßen durch Städte und Dörfer wälzt, erscheint z.B. aus deutscher Sicht, wo die sicherste und schnellste Infrastruktur bisher von Pkw kostenfrei genutzt werden kann und 31,1% der Verkehrsleistung³¹ an sich zieht, als Ressourcenverschwendung und Fehllenkung der Verkehrsströme. Der Schwerverkehr wird dabei seit einiger Zeit vor allem mittels Durchfahrverbots aus den Städten verbannt. Bei der deutschen Lkw-Maut sind Ausweichverkehre nicht so stark ausgeprägt, da sich der Zeitverlust im Transportgewerbe meist nicht rechnet. Würde aber in Deutschland eine ähnliche streckenabhängige Maut für Pkw eingeführt, wäre mit verstärktem Ausweichverkehr mit all seinen negativen Folgen zu rechnen, da der Zeitverlust bei Privatleuten keinen direkten Kostendruck erzeugt und oft in Kauf genommen werden dürfte.

5.2 Datenschutz

Elektronische Gebührenerfassungssysteme erfassen große Datenmengen zur Identifikation und Ortung von Fahrzeugen, mit deren Hilfe Bewegungs- und Verhaltensprofile von Fahrzeug und Fahrer erstellt werden könnten.³² Es besteht die Gefahr, dass diese Daten in unzulässiger Weise für staatliche Überwachung sowie kommerzielle oder kriminelle Zwecke missbraucht werden. Daher sind datenschutzfreundliche Formen der Erhebung von Straßennutzungsgebühren erforderlich.

Elektronische Gebührenerfassungssysteme können so gestaltet werden, dass keine oder nur wenige Daten erhoben und nur unbedingt notwendige Daten gespeichert werden. Zur anonymen Erhebung von Straßennutzungsgebühren bieten sich Systeme mit Vorauszahlung an. Bisherige Angebote basieren jedoch auf einer eindeutigen Identifizierung der Transponderkennung.³³ Allerdings gibt es Möglichkeiten, durch Datenverschlüsselung auch ohne Vorauszahlung und Transponderkennung die Anonymität des Nutzers zu wahren.³⁴ Dabei werden nur Fahrzeuge ohne gül-

²⁸ French Highway Directorate, „Analysis of Highway Concessions in Europe“, 1999, S. 3. <[http://ibtta.org/sites/default/files/Concessions in EU WBon.pdf](http://ibtta.org/sites/default/files/Concessions%20in%20EU%20WBon.pdf)>.

²⁹ Süddeutsche Zeitung vom 19. Dezember 2016, <www.sueddeutsche.de/wirtschaft/spanien-betreiber-pleite-buerger-zahlt-1.3301092>.

³⁰ Gemessen in Fahrzeugkilometern. Zahlen aus: ESRA, „Country Fact Sheet France 2015“, Background Data, <http://www.esranet.eu/sites/default/files/ESRA2015CountryFactSheetFrance_0.pdf>; ASFA, „Key Figures 2016“, <<http://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/Chiffres%20cl%C3%A9s%20ASFA%202016%20BD.pdf>>; Statistisches Bundesamt, „Verkehrsunfälle – Zeitreihen 2015“, Tab. 7.4., <<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/TransportVerkehr/Verkehrsunfaelle/VerkehrsunfaelleZeitreihen.html>>.

³¹ Ebd.

³² Oberlies, F. (2011). „Privacy of Road Toll Collection Systems“, Proceedings of the Third Seminar Research Trends in Media Informatics, Institute of Media Informatics, Ulm University, S. 83–89, <<http://d-nb.info/1016626320/34>>.

³³ Ebd.

³⁴ Iqbal, M.U. und Lim, S. (2007), „Anonymous electronic toll collection (ETC)“, International Global Navigation Satellite Systems Society IGNSS Symposium 2007, <https://www.researchgate.net/publication/250323592_Anonymous_Electronic_Toll_Collection_ETC>.

tigen Transponder beim Passieren von Mautbrücken bildlich erfasst. Um Missbrauch vorzubeugen, sollten erhobene Daten nicht länger als zur Gebührenabrechnung erforderlich gespeichert werden.

6 Anvisierte Themenfelder der Änderung des EU-Rechts

6.1 Internalisierung externer Effekte

Bislang sieht die Wegekosten-Richtlinie vor, dass Mitgliedstaaten externe Kosten in der Straßennutzungsgebühr berücksichtigen *dürfen*. Diese Regelung könnte zukünftig strenger gefasst werden: Ein unveröffentlichter Entwurf für einen Vorschlag der EU-Kommission zur Überarbeitung der Wegekosten-Richtlinie von 2013³⁵ mag einen Hinweis auf die nun von der Kommission geplanten Änderungen geben. Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass Mitgliedstaaten externe Kosten berücksichtigen *müssen*. Diese Regelung kann gerechtfertigt sein, wenn Luftschadstoffe grenzüberschreitend wirken oder eine unterschiedliche Anlastung in den Mitgliedstaaten zu grenzüberschreitenden Ausweichverkehren führt, die die Verschmutzung verlagern. Um eine absichtliche Verlagerung von Verkehren zu vermeiden, ist die im geltenden Recht vorgesehene Vereinheitlichung der Berechnungsprinzipien zur Erhebung der externen Kosten grundsätzlich sachgerecht (Art. 7c Abs. 1 i.V.m. Anhängen IIIa und IIIb). Der Kommissionsentwurf lässt den Mitgliedstaaten erheblich mehr Spielraum in der Anlastung externer Kosten, verpflichtet sie aber gleichzeitig dazu, Verkehrsverlagerungen zu berücksichtigen.

Die Kommission geht derzeit von einem Anstieg der CO₂-Emissionen aus, die durch Lkw ausgestoßen werden.³⁶ Bislang werden in der Wegekosten-Richtlinie CO₂-Emissionen nicht berücksichtigt. Stattdessen stehen die Luftschadstoffe Stickoxid und Feinstaub im Zentrum. Eine Reduktion dieser Schadstoffe kann jedoch mit einem höheren CO₂-Ausstoß einhergehen. Darüber hinaus können Vignettensysteme, da sie nicht streckenbezogen Gebühren erheben, nur sehr eingeschränkt den CO₂-Ausstoß berücksichtigen. Die Kommission gibt zu erkennen³⁷, dass sie zukünftig eine stärkere Berücksichtigung der CO₂-Emissionen bei Straßennutzungsgebührenanstrebt.

Systematisch können CO₂-Emissionen nur durch ein Instrument berücksichtigt werden, das an der gefahrenen Strecke oder aber, noch besser, am tatsächlichen Verbrauch ansetzt. Eine Maut kann eine CO₂-sparende Fahrweise nicht berücksichtigen – und den tatsächlichen Verbrauch nur ungenau. Anders die Besteuerung von Kraftstoffen. Ob über steuerbedingt steigende Kraftstoffkosten aus klimapolitischer Sicht ausreichend CO₂ eingespart wird, ist jedoch fraglich. Um die Menge der CO₂-Emissionen effektiv zu begrenzen, ist eine Einbeziehung des Verkehrs in ein Emissionshandelssystem besser geeignet.³⁸ Eine Berücksichtigung der CO₂-Emissionen in der Maut kann zu einer unnötigen Überlappung von Instrumenten führen, die dem gleichen Zweck dienen und umständlich aufeinander abgestimmt werden müssten. Ein Instrument wie der Emissionshandel, der am tatsächlichen Verbrauch ansetzt, ist daher vorzuziehen.

6.2 Maut oder Vignette

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Kommission, wie von Kommissarin Bulc angekündigt, ein „Auslaufen“ der Vignettensysteme in der EU vorschlagen wird. Ab einem gewissen Datum wären dann in der EU nur noch streckenbezogene Mautgebühren erlaubt. Die Kommission begründet dies mit

³⁵ Der Entwurf des Kommissionsvorschlags liegt den Verfassern vor.

³⁶ EU-Kommission, Inception Impact Assessment vom 17. November 2016, „Legislative Initiative on Fair and Efficient Road Pricing“.

³⁷ Ebd.

³⁸ Nader, N., und Reichert, G., [ceplnput 05/2015](#), „Erweitert den Emissionshandel!“, s.a. [ceplAnalyse 30/2016](#).

dem Nutzer- und Verursacherprinzip. Streckenabhängige Straßennutzungsgebühren entsprechen beiden Prinzipien besser, denn eine Vignette bevorzugt Vielfahrer und ist sehr ungenau bei der Internalisierung externer Effekte. Allerdings folgt aus dieser Überlegung nicht zwingend, dass die Vignette abgeschafft werden müsste. Erstens kann gerade die auf Teile des Straßennetzes beschränkte Anwendung des Nutzerprinzips zu unerwünschten Ausweichverkehren führen. Um diese vor allem im Pkw-Bereich auszuschließen, bedürfte es einer flächendeckenden Maut – teilweise auch innerorts – oder einer flächendeckenden Vignette, die weniger aufwendig ist und einfacher datenschutzfreundlich gestaltet werden kann. Zweitens lässt sich das Verursacherprinzip beim CO₂-Ausstoß durch den Emissionshandel und selbst durch Kraftstoffsteuern besser als bei der Maut fahrleistungsabhängig gestalten (s. Abschnitt 6.1). Eine nach Schadstoffausstoß (SO₂, NO_x u.a.), etwa nach EURO-Klassen³⁹, gestaffelte Vignette kann dann zusätzlich Anreize für die Nutzung schadstoffarmer Fahrzeuge schaffen. Insgesamt sind die Vor- und Nachteile von Maut- und Vignettenlösungen stark von deren Ausgestaltung abhängig und müssen im Einzelfall sorgfältig abgewogen werden. Daher ist ein pauschales Verbot von Vignettensystemen durch EU-Recht abzulehnen.

6.3 Diskriminierungsverbot

Bislang gibt es lediglich für nationale Maut- oder Vignettensysteme, die sich auf Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen beziehen, explizite EU-Vorschriften, die sicherstellen sollen, dass keine mittelbare oder unmittelbare Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit oder Herkunftsland stattfindet. Es ist zu erwarten, dass die EU-Kommission derartige Regelungen auch für Pkw vorschlagen wird.

Das allgemeine Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 AEUV muss bereits gegenwärtig auch für Straßennutzungsgebühren für Pkw beachtet werden.⁴⁰ Ein expliziter Katalog verbindlicher Regeln zur Vermeidung von Diskriminierung würde Rechtssicherheit schaffen und so aufwendige Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH vermeiden.

6.4 Interoperabilität

Der in der EETS-Richtlinie vorgesehene „europäische elektronische Mautdienst“ ist weiterhin eine Wunschvorstellung (s. Abschnitt 3.2). Bislang gibt es lediglich Interoperabilität zwischen jeweils einer begrenzten Anzahl von Gebührenerfassungssystemen. Es ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission Regelungen vorschlagen wird, die die Umsetzung des EETS unterstützen. Der unveröffentlichte Kommissionsentwurf von 2013 sieht vor, dass Mitgliedstaaten öffentliche Aufträge zum Betrieb eines streckenabhängigen Gebührenerfassungssystems nur noch an solche Vertragspartner vergeben dürfen, die die Interoperabilitätsanforderungen des EETS erfüllen und die Öffnung für private EETS-Anbieter vorsehen. Die Möglichkeit, dass spezialisierte private EETS-Betreiber die grenzüberschreitende Mautabrechnung für diejenigen Verkehrsteilnehmer übernehmen, die dies wünschen, kann eine effiziente grenzüberschreitende Mauterhebung gewährleisten.

³⁹ S. Abschnitt 3.1 Fn. 21.

⁴⁰ EU-Kommission, Mitteilung KOM(2012) 199 vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßennutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge; s. [cepAnalyse 28/2012](#).

7 Fazit: Anforderungen an künftige Änderungen des EU-Rechts

Grundsätzlich sollte es weiterhin jedem Mitgliedstaat freigestellt sein, ob er Straßennutzungsgebühren erhebt oder nicht. Darüber hinaus fordert das cep, dass die Änderungen der Wegekosten-Richtlinie und der EETS-Richtlinie folgende Anforderungen erfüllen:

- EU-Vorgaben zu Straßennutzungsgebühren müssen neben der Infrastrukturfinanzierung, externen Kosten und der beabsichtigten Verkehrslenkung auch die Auswirkungen von Ausweichverkehren auf Umwelt und Verkehrssicherheit sowie den Datenschutz berücksichtigen.
- Wirksamer Klimaschutz lässt sich besser über eine Einbindung des Verkehrssektors in den Emissionshandel oder notfalls über Kraftstoffsteuern erreichen als über Straßennutzungsgebühren, da so Ausweichverkehre vermieden und kraftstoffsparende Fahrweisen gefördert werden.
- Ein pauschales Vignetten-Verbot ist abzulehnen.
- Zur Vermeidung von Diskriminierung von EU-Ausländern durch Straßennutzungsgebühren für Pkw sollte ein expliziter Katalog verbindlicher EU-Regeln Rechtssicherheit schaffen.
- Die Interoperabilität elektronischer Gebührenerfassung sollte wirksam vorangetrieben werden.

Die Autoren:

Dr. Martin Menner, Wissenschaftlicher Referent, Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

Dr. Götz Reichert, Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

Prof. Dr. Jan S. Voßwinkel, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen,
Wissenschaftlicher Berater des cep

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.