
Nationale Umsetzung der Eurovignetten-Richtlinie

Wie erreichen wir mehr Klimaschutz im Güterverkehr durch eine andere Maut?

Die Eurovignetten Richtlinie (RL 1999/62/EG bzw. 2006/38/EG), auch Wegekostenrichtlinie genannt, bildet den europäischen Rahmen für die nationale Ausgestaltung zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren, also der Maut. In Deutschland werden Straßennutzungsgebühren bisher nur für schwere Nutzfahrzeuge erhoben. Die nationale Mautgesetzgebung muss nach dem Abschluss der Revision der EU-Richtlinie im Februar 2022 nun umgehend angepasst werden. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) fordert, die Maut durch eine geänderte Ausgestaltung und erweiterten Geltungsbereich zu einem wirkungsvollen Instrument für Klima- und Umweltschutz im Sektor weiterzuentwickeln. Das Hauptziel muss dabei sein, möglichst viel Verkehr auf die Schiene zu verlagern und den verbleibenden Straßenverkehr durch einen beschleunigten Fahrzeugersatz zu decarbonisieren. Dazu ergibt sich jetzt die Chance.

Um dieses Ziel zu erreichen, fordert die DUH im Rahmen der nationalen Umsetzung der Eurovignetten Richtlinie:

- die **Erweiterung des Mautsystems auf alle Straßen** auf Landes- und Kommunalstraßen
- die sofortige Ausweitung der **Maut auf alle Fahrzeugklassen ab 3,5 Tonnen** ohne Ausnahmen für Handwerkerfahrzeuge
- die **Einführung einer fahrleistungsbezogenen Straßennutzungsgebühr für Pkw.**
- die Einführung des maximalen Mauthöchstsatzes für alle Antriebe, insbesondere auch für **Gas- und Hybrid-Fahrzeuge.**
- die Erhebung der maximal möglichen **50 Prozent der Infrastrukturabgabe für E-Lkw** ab 2023
- einen zusätzlichen **CO₂- Aufschlag** auf externe Kosten von **200 Euro pro Tonne CO₂** ab 2023
- **keine Verrechnung externer Kosten mit der CO₂-Steuer**
- die maximal mögliche Internalisierung von **externe Kosten** für Klima, Luftschadstoffe, Lärm, Natur und Landschaft
- die **Einbindung von Reisebussen** in das Mautsystem
- die Einführung einer **Staugebühr** mit angemessenen Aufschlägen
- die Einrichtung eines **Bahninfrastrukturfonds**, dem 2/3 der Einnahmen aus der Maut zufließen

Warum brauchen wir eine Überarbeitung der Maut?

Zwischen 1991 bis 2019 stieg in Deutschland die Fahrleistung (Gesamtstrecke in km/Jahr) aller Lkw und Sattelzugmaschinen im Straßenverkehr um knapp 70 Prozent an.¹ Trotz technischer Verbesserungen zur Reduktion der Emissionen pro Fahrzeug erhöhten sich dadurch die absoluten Kohlendioxid-Emissionen des Straßengüterverkehrs in diesem Zeitraum von 39,3 auf 47,4 Millionen Tonnen, also um 21 Prozent.² Dieser Trend wird sich nach Prognosen des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) weiter fortsetzen. So erwartet das Ministerium, dass das Güterverkehrsaufkommen auf der Straße bis 2030 im Vergleich zu 2010 um weitere 16,8 Prozent steigen wird³.

Geringe Lenkungswirkung der aktuellen Maut

In Deutschland gilt aktuell eine streckenbasierte Mautpflicht für schwere Nutzfahrzeuge auf Autobahnen (seit 2005) und allen Bundesstraßen (seit 2018). Der aktuelle deutsche Mautsatz setzt sich aus den Infrastrukturkosten sowie den externen Umweltkosten für Lärm und Luftschadstoffe zusammen. Von der Maut befreit sind u.a. elektrisch (BEV und PHEV) und gasbetriebene (CNG und LNG) Lkw sowie alle Nutzfahrzeuge, die weniger als 7,5 t wiegen.

Das Ziel, mit Hilfe der Maut durch die Staffelung nach Schadstoffklassen den Einsatz schadstoffärmerer Fahrzeugtechnologie zu fördern und so die Erneuerung der Lkw-Flotte zu beschleunigen, wurde nach Einschätzung des Umweltbundesamts in den letzten Jahren erreicht. Allerdings ist die Lenkungswirkung inzwischen aufgrund des hohen Anteils (82,5 Prozent) von EURO VI Fahrzeugen gering⁴.

Zudem fehlt ein ausreichender Ansatz, um den Gütertransport auf die Schiene zu verlagern. Derzeit hält der Güterverkehr auf der Schiene einen Marktanteil von 19%. Um die Klimaschutzziele erreichen zu können, muss dieser Anteil deutlich gesteigert werden.

Verlagerung und Decarbonisierung des Verkehrs fördern

Die jährlichen Emissionen des Verkehrs müssen nach Vorgaben des Klimaschutzgesetzes (KSG) vom August 2021 auf 85 Mio. t im Jahr 2030 gesenkt werden. Das bedeutet eine Emissionsminderungen von 41 Mio. t CO₂ bis 2025 und 79 Mio. t CO₂ bis 2030⁵: Aktuell ergeben Schätzungen der Agora Energiewende, dass nicht einmal das für 2021 vorgegebene Ziel trotz Corona und den damit verbundenen Mobilitätseinschränkungen erreicht wird⁶.

Zwar ist im Klimaschutzgesetz der Verkehrssektor nicht in weitere Kategorien unterteilt, klar ist jedoch, dass der Güterverkehr einen relevanten Beitrag leisten muss, um die Klimaschutzziele im Verkehr zu erreichen⁷. Um auch den Güterverkehr nachhaltig und klimafreundlich zu gestalten, muss möglichst viel Transportleistung von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Der Vergleich zwischen Schiene und Straße zeigt, dass der Güterverkehr auf der Schiene umweltfreundlicher und effizienter mit Blick auf Energie- und Flächenverbrauch ist. Konkret stößt ein LKW siebenmal so viel CO₂ aus^{8 9} und legt bei gleichem Energieverbrauch nur rund ein Fünftel der Strecke eines Zuges zurück¹⁰. Dennoch wird der Straßengüterverkehr aktiv von der Politik gefördert, indem er für die Beseitigung der von ihm verursachten Schäden, den sogenannten externen Kosten, bisher nur zu einem kleinen Teil selber aufkommen muss. Den größten Anteil trägt die Gesellschaft. Dies betrifft insbesondere den CO₂ Ausstoß und die daraus resultierende Kosten.

Der Internalisierungsgrad, also der Umfang einer Einpreisung von externen Kosten, variiert zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße¹¹. Allein für einen fairen Wettbewerb zwischen Schiene und Straße muss endlich eine Kostengerechtigkeit für den Güterverkehr hergestellt werden. Aus Gründen des Klimaschutzes muss die Politik sogar noch weitergehen und die Schiene wesentlich mehr fördern. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2030 den Anteil der Schiene am gesamten Güterverkehr von aktuell 19 Prozent auf mindestens 25 Prozent zu steigern. Dazu ist ein massiver Ausbau der Schieneninfrastruktur notwendig. Die Finanzierung muss durch eine neugestaltete Maut und einen daraus anteilig gespeisten Bahninfrastrukturfonds nach Schweizer Vorbild sichergestellt werden.

Sicherung der Finanzierung von Infrastruktur

Um den Güterverkehr auf der Schiene auszubauen, ist ein massiver Ausbau der Schieneninfrastruktur notwendig. Eine wesentliche Herausforderung dabei stellt die zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vor dem Hintergrund der notwendigen Antriebs- und Mobilitätswende dar.

Sinkt der Anteil von Verbrennungsmotoren an der Gesamtflotte, gehen auch die Einnahmen aus der Energiesteuer zurück, die zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur genutzt werden. Im Vergleich zur Steuer auf Benzin und Diesel fällt die Energiesteuer auf Strom sowohl anteilig als auch absolut niedriger aus.¹² Bei gleichbleibendem Steuersatz, sinkendem Verbrauch von fossilen Kraftstoffen sowie schrumpfenden Einnahmen aus der Kfz-Steuer¹³ werden die Steuereinnahmen perspektivisch sinken. Deshalb ist eine Änderung der Maut notwendig, um die Finanzierung zur Instandhaltung der Straßen- und den Ausbau der Schieneninfrastruktur finanzieren zu können.

Nationale Umsetzung der Richtlinie – Das muss in Deutschland kommen

Die DUH fordert, dass Deutschland im Rahmen der Spreizung schon 2023 den **maximal möglichen Beitrag für alle Antriebe** ansetzt. Das betrifft zum einen die Infrastrukturabgabe, die nach CO₂-Emissionen gespreizt werden muss. Zusätzlich müssen die Klimakosten auf Basis der UBA-Methodenkonvention 3.1 mit den durch die EU Richtlinie maximal möglichen 200 Euro pro Tonne CO₂ internalisiert werden¹⁴. Wichtig ist es, **keine Erstattungsregelung hinsichtlich der externen Kosten** und der CO₂-Steuer im Rahmen des nationalen Emissionshandelssystems (Bundesemissionshandelsgesetz) einzuführen. Denn anders als die Logistik-Branche behauptet, handelt es sich hier nicht um eine Doppelbelastung. Im Gegenteil: Die beiden Instrumente ergänzen sich und bilden nach momentanem Stand selbst zusammen nicht die tatsächlichen Klimakosten der CO₂-Emissionen ab.

Für **gasbetriebene Lkw** muss zum nächstmöglichen Zeitpunkt gemäß ihrer Zuordnung zu den Emissionsklassen ein entsprechender Mautsatz erhoben werden¹⁵. Die von der alten Bundesregierung erlassene Ausnahmeregelung, die bis 31.12.2023 gelten soll, muss sofort geändert werden. Eine Bevorzugung dieser Antriebsart wäre aus Umwelt- und Klimaschutzperspektive unsachgemäß, da diese gegenüber Diesel-Lkw kaum einen Klimavorteil aufweist¹⁶. Die Bevorzugung birgt außerdem eine gefährliche Pfadabhängigkeit, denn der Anteil gasbetriebener Lkw an der Flotte würde sich erhöhen und damit einhergehend auch eine notwendige klimaschädliche Infrastruktur ausgebaut werden.

Auch **Handwerkstransporte und Reisebusse** müssen in die Mautpflicht aufgenommen werden. Denn die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Bus-Maut entspricht dem Verursacherprinzip und würde Wege- und Umweltkosten gerechter verteilen. Der Fernbusverkehr erlebte in den letzten 10 Jahren bis zu Beginn der Corona-Pandemie einen Boom, bei dem die jährlichen Fahrgastzahlen von 3 Mio. in 2012 auf

23 Mio. in 2016 stiegen¹⁷. Der Fernbusbestand ist innerhalb von 5 Jahren von 200 in 2011 auf 1.500 Busse in 2015 angestiegen¹⁸. Werden Reisebusse weiterhin von der Maut ausgenommen, führt dies zu einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber der klima- und umweltfreundlicheren Schiene.

Der Einbezug von **Pkw und leichten Nutzfahrzeugen** ist unbedingt notwendig, da auch diese Fahrzeuge Kosten wegen Umweltschäden und Erhalt Infrastruktur erzeugen, die vom Verursacher gedeckt werden müssen. Die Einnahmen stehen dann für die Finanzierung der Verkehrswende und damit der Vermeidung und Verlagerung zur Verfügung. . Agora Verkehrswende schätzt, dass ein Mautsatz von durchschnittlich 8 ct/km auf allen Straßen inklusive der Internalisierung externer Kosten eine Reduktion der Fahrleistung um 30 Prozent bewirken würde. Das entspricht einer Minderung von 25,6 Mio. t CO₂ bis 2030.¹⁹ Zudem könnte die Pkw-Maut künftig einen finanziellen Beitrag zur Errichtung von Infrastruktur für die Verkehrswende leisten.

Eine **Staugebühr** ermöglicht es, die externen Kosten des Staus (Zeit-, Energie-, Umwelt- und das Risiko der Unfallkosten)²⁰ zu adressieren und das Stauproblem im außerstädtischen Verkehr konkret zu bekämpfen. Deshalb muss Deutschland eine solche Gebühr als Mautaufschlag nationalrechtlich verankern und so ausgestalten, dass alle Fahrzeugklassen in verhältnismäßiger Art und Weise einbezogen werden.

Bis einschließlich 2010 flossen die Maut-Einnahmen in die Infrastruktur von Straße, Schiene und Binnenwasserstraßen. Seit 2011 kommen die Maut-Einnahmen in Deutschland ausschließlich der Instandhaltung der Bundesfernstraßen zu Gute. Dies muss sich ändern: Die **Gelder müssen künftig nach ökologischen Gesichtspunkten verteilt** werden. Vorbild sollte der Schweizer **Bahninfrastrukturfonds**²¹ sein, damit, wie im Koalitionsvertrag angekündigt, eine Verwendung von Mauteinnahmen vorrangig für den Ausbau der Schiene möglich wird.

In Deutschland muss die **Mautpflicht auf die Straßen der Länder und Kommunen ausgeweitet werden**. Erstens, um die Verzerrung des Wettbewerbs zum Nachteil der klimafreundlichen Schiene zu beenden, denn während bisher nur auf 12 Prozent des deutschen Straßennetzes Nutzungsgebühren erhoben werden, kostet auf der Schiene jeder Kilometer Geld. Zudem wird durch ein solches Instrument das Ausweichen auf nicht-mautpflichtige Straßen vermieden.

Das Umweltbundesamt (UBA) gibt an, dass höhere Gesamttransportkosten für den Straßengüterverkehr neben einem besseren Angebot an Schienentransportkapazität zentrale Hebel für die Verlagerung auf die Schiene sind. Dies kann erreicht werden, indem der Straßenverkehr die tatsächlich von ihm verursachten Kosten auch trägt – also mit einer vollständigen Internalisierung der externen Kosten und der Infrastrukturkosten²². Ein wirkungsvolles Instrument hierfür ist die Maut. Eine ambitioniert ausgestaltete und nach CO₂-Ausstoß gespreizte Lkw-Maut auf allen Straßen und für alle Fahrzeuge über 3,5 Tonnen ab 2025 kann eine Minderung der Treibhausgase von 6,8 Mio. t in 2030 bewirken²³.

- 1 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#fahrleistung-im-personen-und-guterverkehr>
- 2 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs#strassenguterverkehr>
- 3 [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030.html#:~:text=Einige%20Eckwerte%20zum%20G%C3%BCterverkehr%3A,\(%2B%2016%2C8%20%25%20\)](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030.html#:~:text=Einige%20Eckwerte%20zum%20G%C3%BCterverkehr%3A,(%2B%2016%2C8%20%25%20)).
- 4 Umweltbundesamt (10/2021): Klimaschutzinstrumente im Verkehr; Fahrleistungsabhängige Lkw-Maut. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/fahrleistungsabhaengige-lkw-maut>
- 5 Im Vergleich zu 2019, Emissionen in Höhe von 164 Mio. t CO₂. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland#emissionsentwicklung> und <https://dserver.bundestag.de/btd/19/143/1914337.pdf>
- 6 <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/die-energiewende-in-deutschland-stand-der-dinge-2021/>
- 7 Beruhend auf eigenen Rechnungen: Anteil des Straßengüterverkehrs im Jahr 2019 an den Emissionen des gesamten Verkehrssektors: 47,4/165,5= 28,6%.
- 8 <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/umwelt/treibhausgas-emissionen/>
- 9 <https://railwayportal.com/ein-vergleich-gueterverkehr-auf-der-schiene-vs-der-strasse/>
- 10 <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/umwelt/energieverbrauch/>
- 11 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/mobilitaet-in-die-zukunft-steuern-gerecht>
- 12 <https://www.agora-verkehrswende.de/12-thesen/verkehrsinfrastruktur-wird-neu-gedacht-geplant-und-finanziert/>
- 13 Die Kfz-Steuerbefreiung für Elektrofahrzeuge trägt zu geringeren Steuereinnahmen bei. Kraftfahrzeugsteuergesetz § 3d
- 14 <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/fahrleistungsabhaengige-lkw-maut>
- 15 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/revision-eurovignetten-richtlinie.html>
- 16 <https://www.umweltbundesamt.de/themen/fluessigerdgas-lkw-haben-kaum-einen-klimavorteil>
- 17 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/263118/umfrage/fahrgaeste-der-fernbuslinien-in-deutschland/>
- 18 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/180607_uba_hg_fernbus_bf.pdf
- 19 https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Klimaschutzszenarien/Agora_Verkehrswende_Klimaschutz_im_Verkehr_Massnahmen_zur_Erreichung_des_Sektorziels_2030.pdf
- 20 Möglichkeiten der Internalisierung externer Staukosten - Theorie und Praxis . Online unter <https://www.grin.com/document/285676>
- 21 <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/bahninfrastrukturfonds.html>
- 22 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/mobilitaet-in-die-zukunft-steuern-gerecht>
- 23 Agora Verkehrswende [Hrsg.] (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030. Öko-Institut e.V.; ICCT. Berlin.

Stand: 17.02.2022

**Deutsche Umwelthilfe e.V.**

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 077 32 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer
Tel.: 077 32 9995-0
E-Mail: resch@duh.de

Annette Stolle
Stellv. Bereichsleiterin Verkehr und
Luftreinhaltung
Tel.: 030 2400867-78
E-Mail: stolle@duh.de

www.duh.de info@duh.de [umwelthilfe](https://www.facebook.com/umwelthilfe) [umwelthilfe](https://www.instagram.com/umwelthilfe)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Sie ist mit dem DZI-Spendensiegel ausgezeichnet. Testamentarische Zuwendungen sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.

Wir machen uns seit über 40 Jahren stark für den Klimaschutz und kämpfen für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende – damit Natur und Mensch eine Zukunft haben. Herzlichen Dank! www.duh.de/spenden