



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Befreiung bestimmter Berufsgruppen von der LKW-Maut

Befreiung bestimmter Berufsgruppen von der LKW-Maut

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 089/24
Abschluss der Arbeit: 12.07.2024
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	EU-Wegekostenrichtlinie	4
3.	Auslegung der Gesetzesnovelle	8
3.1.	Definition von „Handwerk“ und „mit dem Handwerk vergleichbarer Beruf“	8
3.2.	Gärtner: Gleichbehandlungsgrundsatz	10
3.3.	Gärtner: „vergleichbarer Beruf“?	12

1. Einleitung und Fragestellung

Zum 1. Juli 2024 hat der Gesetzgeber die Mautpflicht auf Bundesautobahnen und -fernstraßen ausgeweitet.¹ Fortan sind auch Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs mautpflichtig, deren technisch zulässige Gesamtmasse mehr als 3,5 Tonnen (bisher: mehr als 7,5 Tonnen) beträgt (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Bundesfernstraßenmautgesetz, BFStrMG²). Die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (EU-Wegekostenrichtlinie)³ verlangt eine Einbeziehung dieser leichteren Nutzfahrzeuge Fahrzeuge bis zum 25. März 2027.⁴

Diese Ausweitung der Maut geht mit einer Mautbefreiung für bestimmte Beförderungen im Rahmen gewerblicher Tätigkeiten einher. Nach § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG muss keine Maut entrichtet werden, wenn

„Fahrzeuge [...] mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse von weniger als 7,5 Tonnen, die zur Beförderung von Material, Ausrüstungen oder Maschinen, die der Fahrer zur Ausübung seines **Handwerks** oder seines **mit dem Handwerk vergleichbaren Berufs** benötigt, oder zur Auslieferung von handwerklich hergestellten Gütern, wenn die Beförderung nicht gewerblich erfolgt, benutzt werden.“⁵

Es stellt sich die Frage, inwieweit nicht nur „klassische Handwerker“ sondern auch **Gärtnerbetriebe** von der Ausnahme erfasst sein können. Zum besseren Verständnis beschreibt diese Ausarbeitung zunächst den europarechtlichen Hintergrund (2.). Es folgt die Darstellung der Gesetzesnovelle einschließlich der Frage, ob und wie § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG verfassungskonform auszulegen wäre (3.).

2. EU-Wegekostenrichtlinie

Nach Art. 7 Abs. 9 der EU-Wegekostenrichtlinie können die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen ermäßigte Mautgebühren vorsehen oder von der Maut befreien. Dazu gehört auch die folgende Kategorie von Fahrzeugen (Art. 7 Abs. 9 Buchst. b der Richtlinie):

„Lastkraftwagen mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse im beladenen Zustand von **mehr als 3,5 t und weniger als 7,5 t**, die zur Beförderung von **Material, Ausrüstungen oder Maschinen**, die der Fahrer zur Ausübung **seines Berufs** benötigt, oder zur Auslieferung von

1 Art. 9 Abs. 3 i. V. m. Art. 2 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften, <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2023/315/VO>.

2 Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 315), <https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/>.

3 Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßeninfrastrukturen durch Fahrzeuge, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A01999L0062-20220324&qid=1719914042540>.

4 Umkehrschluss aus Art. 7 Abs. 13 i. V. m. Art. 2 Nr. 18 und Nr. 19 der EU-Wegekostenrichtlinie.

5 Hervorhebung hier und im Folgenden durch Verf. dieser Ausarbeitung.

handwerklich hergestellten Gütern, wenn die Beförderung nicht gewerblich erfolgt, benutzt werden[.]“⁶

Der Erwägungsgrund zu dieser Vorschrift lautet wie folgt:

„Einige Mitgliedstaaten haben große mautpflichtige Straßennetze, die weitaus mehr Autobahnen und Straßen als die des transeuropäischen Verkehrsnetzes umfassen. Auf alle Lastkraftwagen Maut- oder Benutzungsgebühren zu erheben, würde daher **insbesondere** für kleine und mittlere **Handwerksbetriebe** (wovon viele in erster Linie Bauleistungen und in der Regel keine Verkehrsdienstleistungen erbringen) zu wesentlich umfangreicheren Belastungen führen. Diese wiederum würden — zum Beispiel im **Bausektor** — zu höheren Preisen führen. **Preissteigerungen** könnten bedeuten, dass insbesondere künftige Investitionen wie die energetische Sanierung von Häusern und Wohnungen sowie die Modernisierung der Gebäudetechnik verschoben oder sogar gestrichen werden. Außerdem legen **Handwerksbetriebe** mit Fahrzeugen mitunter größere Entfernungen zurück, um ihre Dienstleistungen zu erbringen, und diese Fahrten können nicht ohne Weiteres mit anderen Verkehrsträgern durchgeführt werden. Unternehmen **aus ländlichen Gebieten**, die aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und schwächeren Nachfrage in diesen Regionen darauf angewiesen sind, ihre Dienste und Bauleistungen in Ballungsgebieten erbringen zu können, befinden sich zudem gegenüber Unternehmen, die in Großstädten oder am Stadtrand tätig sind, in einer ungünstigeren Wettbewerbssituation. Daher sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, bestimmte Befreiungen von der Gebührenerhebung vorzusehen, **etwa** für Fahrzeuge, die zur Beförderung von Material, Ausrüstungen oder Maschinen, die der Fahrer zur Ausübung seines Berufs benötigt, oder zur Auslieferung von handwerklich hergestellten Gütern benutzt werden.“⁷

Ihrem Wortlaut nach schränkt die EU-Wegekostenrichtlinie die Möglichkeit der Mautbefreiung nicht auf bestimmte Berufsgruppen ein: Während das BFStrMG den Passus „zur Ausübung seines **Handwerks** oder seines mit dem **Handwerk vergleichbaren Berufs**“ enthält, bezieht sich die Richtlinie auf die „Ausübung seines **Berufs**“.

Nicht nur der Wortlaut, sondern auch eine systematische Auslegung des EU-Rechts sprechen gegen eine Verengung der EU-rechtlichen Befreiungsmöglichkeit auf bestimmte Berufsgruppen. So enthält Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr⁸ eine strukturgleiche und teilweise wortgleiche Ausnahmenvorschrift. Diese Verordnung enthält Vorschriften zu Lenkzeiten, Fahrtunterbrechungen und Ruhezeiten für Kraftfahrer im Straßengüter- und Straßenpersonenverkehr. Art. 3 grenzt den Geltungsbereich der

6 Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßeninfrastrukturen durch Fahrzeuge, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A01999L0062-20220324&qid=1719914042540>.

7 Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge, Erwägungsgrund 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32022L0362>.

8 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02006R0561-20200820&qid=1720006046750>.

Verordnung mittels unterschiedlicher Ausnahmetatbestände näher ein.⁹ So nimmt z. B. Art. 3 Buchst. a, aa bestimmte Beförderungen von den Sozialvorschriften der Verordnung aus:

„Diese Verordnung gilt nicht für Beförderungen im Straßenverkehr mit folgenden Fahrzeugen:

[...] aa) Fahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen mit einer zulässigen Höchstmasse von nicht mehr als 7,5 Tonnen, die

i) zur Beförderung von Material, Ausrüstungen oder Maschinen benutzt werden, die der Fahrer zur Ausübung seines Berufes benötigt, oder

ii) zur Auslieferung von handwerklich hergestellten Gütern, ausschließlich in einem Umkreis von 100 km vom Standort des Unternehmens, und unter der Bedingung, dass das Lenken des Fahrzeugs für den Fahrer nicht die Haupttätigkeit darstellt und dass die Beförderung nicht gewerblich erfolgt“.

Der Europäische Gerichtshof¹⁰ und die Anwendungspraxis¹¹ gehen davon aus, dass diese Herausnahme nicht auf bestimmte Berufsgruppen (z. B. Handwerker) begrenzt ist. Entsprechendes muss dann auch für die in den relevanten Teilen wortgleiche Ausnahmemöglichkeit nach der EU-Wegekostenrichtlinie gelten.

Auch aus dem Erwägungsgrund zu Art. 7 Abs. 9 Buchst. b der EU-Wegekostenrichtlinie¹² ergibt sich nichts anderes. Dieser bezieht sich zwar in erster Linie auf Handwerker. Die Begründung kann jedoch auch so verstanden werden, dass diese Berufsgruppe nur als Beispiel dafür genannt wird, dass die Ausdehnung der Maut zu wesentlich umfangreicheren Belastungen führen kann. Dafür sprechen die Formulierungen „insbesondere“ und „etwa“. Ohnehin sind Erwägungsgründe

9 Vgl. hierzu Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation WD 5 - 3000 - 029/24 vom 15. Februar 2024, „Handwerkerklausel“ als Ausnahme von den EU-Sozialvorschriften im Straßenverkehr, <https://www.bundestag.de/resource/blob/996250/a0336d612150a1922963e50334fa437e/WD-5-029-24-pdf.pdf>.

10 Vgl. EuGH, Urteil vom 28. Juli 2011, Seeger, C-554/09, Rn. 26 ff. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=108321&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13986295>. Der EuGH hatte zu entscheiden, inwieweit ein Wein- und Getränkehändler bei der Beförderung leerer Flaschen unter die Ausnahme von den Sozialvorschriften fällt. Dabei ging es um den Begriff „Material“ und um die Frage, ob der Weinhändler dieses zur Ausübung seiner Haupttätigkeit verwendet hat. Auf die beruflichen Eigenschaften des Getränkehändlers hat der EuGH in seiner Begründung jedoch nicht abgestellt.

11 Siehe Bundesamt für Logistik und Mobilität, Hinweise zu den Sozialvorschriften im Straßenverkehr, September 2023, https://www.balm.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rechtsvorschriften/Merkblaetter/Leitfaden_Rechtsvorschriften_BLRB.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Ziff. 6.4. i. V. m. 2.1.2.; Götz Bopp, Die Handwerkerregelung in der Praxis, 19. März 2021, <https://gb-log.de/die-handwerkerregelung-in-der-praxis/#welche-taetigkeiten-fallen-unter-die-handwerkerklausel>.

12 Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge, Erwägungsgrund 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32022L0362>.

unverbindlich.¹³ Sie sind zwar bei der Auslegung des betreffenden Rechtsaktes zu berücksichtigen, da „der verfügende Teil eines Rechtsakts nicht von seiner Begründung getrennt werden kann“.¹⁴ Insbesondere können sie die Inhalte von Rechtsakten präzisieren und den Willen des Gesetzgebers verdeutlichen¹⁵. Gleichwohl können Erwägungsgründe nicht herangezogen werden, „um von den Bestimmungen des betreffenden Rechtsakts abzuweichen, [oder] um diese Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht“.¹⁶ Dementsprechend kann der Erwägungsgrund keine Einschränkungen begründen, die, wie hier, im Wortlaut des allein verbindlichen Artikels nicht angelegt sind.

Die Begründung des deutschen Gesetzes¹⁷ scheint diesem Rechtsverständnis zu widersprechen. Sie prägt im Zusammenhang mit Art. 7 Abs. 9 Buchst. b nicht nur den missverständlichen Begriff „Handwerkerausnahme“, sondern gibt auch den Inhalt und Wortlaut dieser Norm unzutreffend wieder:

„Die Richtlinie 1999/62/EG sieht in **Artikel 7 Absatz 9 Buchstabe b** die **Möglichkeit vor**, Lastkraftwagen mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse von weniger als 7,5 Tonnen, die zur Beförderung von Material, Ausrüstungen oder Maschinen, die der Fahrer zur Ausübung seines **Handwerks** oder seines mit dem Handwerk vergleichbaren Berufs benötigt, oder zur Auslieferung von handwerklich hergestellten Gütern, wenn die Beförderung nicht gewerblich erfolgt, benutzt werden, von der Mautpflicht zu befreien.

Handwerksbetriebe und andere mit den Handwerksbetrieben vergleichbare Betriebe setzen überwiegend Fahrzeuge mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse von weniger als 7,5 Tonnen im Rahmen des Werkverkehrs und nicht des Güterkraftverkehrs ein.

-
- 13 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, Johannes Dietrich, Norbert Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 und C-423/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236962&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 64, m. w. Rspr.
- 14 EuGH, Urteil vom 26. März 2020, Hungeod Közlekedésfejlesztési, Földmérési, Út- és Vasúttervezési Kft. u. a./Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság, C-496/18 und C-497/18, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=224730&pageIndex=0&doclang=DE>, Rn. 69.
- 15 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, Johannes Dietrich, Norbert Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 und C-423/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236962&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 64, m. w. Rspr.
- 16 EuGH, Urteil vom 26. Januar 2021, Johannes Dietrich, Norbert Häring/Hessischer Rundfunk, C-422/19 und C-423/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236962&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 64; siehe dazu auch: EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2019, Patrick Grégor Puppincq u. a./Europäische Kommission, C-418/18P, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221805&pageIndex=0&doclang=DE>, Rn. 76; EuGH, Urteil vom 13. September 2018, Česká pojišťovna a.s./WCZ, spol. s r. o., C-287/17, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205670&pageIndex=0&doclang=de>, Rn. 33; EuGH, Urteil vom 19. Juni 2014, Karen Millen Fashions Ltd/Dunnes Stores, Dunnes Stores (Limerick) Ltd, C-345/13, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=153817&pageIndex=0&doclang=DE>, Rn. 31; EuGH, Urteil vom 12. Mai 2005, meta Fackler KG/Bundesrepublik Deutschland, C-444/03, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59314&pageIndex=0&doclang=DE>, Rn. 25.
- 17 BT-Drs. 20/8092 vom 23. August 2023, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/080/2008092.pdf>, S. 50.

Daher soll von der **in der Richtlinie (EU) 1999/62/EG vorgesehenen Möglichkeit** zur situativen Mautbefreiung für Fahrzeuge mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse von weniger als 7,5 Tonnen, die zur Beförderung von Material, Ausrüstungen oder Maschinen, die der Fahrer zur Ausübung seines **Handwerks oder seines mit dem Handwerk vergleichbaren Berufs** benötigt, oder zur Auslieferung von handwerklich hergestellten Gütern, wenn die Beförderung nicht gewerblich erfolgt, benutzt werden, Gebrauch gemacht werden.

Zur weiteren Begründung dieser sog. **Handwerkerausnahme** wird auf Erwägungsgrund (15) der Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge verwiesen.“

3. Auslegung der Gesetzesnovelle

3.1. Definition von „Handwerk“ und „mit dem Handwerk vergleichbarer Beruf“

Das BFStrMG enthält in seinen Bestimmungen keine Definitionen der Begriffe „Handwerk“ und „mit dem Handwerk vergleichbarer Beruf“. Hinweise zu diesen Begriffen enthält jedoch die Gesetzesbegründung. Danach muss der Fahrer

„einen handwerklichen Beruf im Sinne der Anlage A zu § 1 Absatz 2 und Anlage B zu § 18 Absatz 2 der Handwerksordnung [HwO¹⁸] oder einen mit dem Handwerk im Sinne der Handwerksordnung vergleichbaren Beruf ausüben.“¹⁹

Anlage A²⁰ der HwO listet zulassungspflichtige Handwerke. Erfasst sind hiernach zum einen dem Baugewerbe zuzuordnende Berufe wie z. B. Maurer, Betonbauer, Zimmerer, Dachdecker und Gerüstbauer aber auch verschiedene Mechaniker, Techniker und Installateure. Ebenso werden verarbeitende Berufe wie Bäcker, Konditoren und Fleischer genannt.

Dagegen verzeichnet Anlage B²¹ zulassungsfreie Handwerke (Abschnitt 1) und handwerksähnliche Gewerbe (Abschnitt 2). Unter die zulassungsfreien Handwerke fallen u. a. kunsthandwerkliche Berufe wie Uhrmacher, Gold- und Silberschmiede, Edelsteinschleifer sowie Instrumentenbauer. Zu den handwerksähnlichen Gewerben zählen u. a. das Rammgewerbe und der Einbau von genormten Baufertigteilen. Ferner sind auch Berufe wie Handschuhmacher, Maskenbildner, Requisiteure, Klavierstimmer und Speiseeishersteller genannt.

18 <https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/>.

19 BT-Drs. 20/8092 vom 23. August 2023, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/080/2008092.pdf>, S. 51.

20 https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/anlage_a.html.

21 https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/anlage_b.html.

Das Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) hat die in Anlagen A und B der HwO genannten Berufe sowie die mit dem Handwerk vergleichbaren Berufe in einer Übersicht zusammengefasst.²² In der Vorbemerkung zu dieser Liste ist zu lesen:

„Die nachfolgende **Liste der handwerklichen Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 BFStrMG** enthält **alle** Gewerbe, die laut HwO als **zulassungspflichtige** Handwerke, als **zulassungsfreie** Handwerke oder als **handwerksähnliche** Gewerbe betrieben werden können und die dem Handwerk zugeordneten anerkannten Ausbildungsberufe aus dem jährlich im Amtlichen Teil des Bundesanzeigers veröffentlichten ‚Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe‘ (VerA - zuletzt BAnz AT 04.06.2024 B5), deren **Tätigkeitsprofil mit dem eines Handwerksberufs vergleichbar** ist. Zukünftige Änderungen des VerA und der Anlagen A und B der HwO werden laufend berücksichtigt.

Diese Liste der handwerklichen Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 BFStrMG ist **abschließend** und kann dem Rechtsanwender bei der Auslegung der Ausnahmenvorschrift nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 10 BFStrMG als Hilfestellung dienen.“

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) ordnet diese Liste wie folgt ein:

„Das für die Lkw-Maut zuständige Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) nimmt selbst keine Einordnung vor, welcher Beruf bzw. welches Gewerbe dem Handwerk zugehörig ist oder nicht.

Es wurden aus **Gründen der Rechtssicherheit** mit den Anlagen A und B der Handwerksordnung (HwO) sowie mit dem Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) **bereits bestehende Quellen** herangezogen, in denen ebenjene Kategorisierung vorgenommen wurde.

Die vom BALM in **Abstimmung mit dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr** veröffentlichte **Liste aller Berufe, die die Voraussetzung für die HandwerkerAusnahme erfüllen**, enthält alle Gewerbe, die laut HwO als zulassungspflichtige Handwerke, als zulassungsfreie Handwerke oder als handwerksähnliche Gewerbe betrieben werden können (Anlagen A und B HwO). Ergänzend wurden die dem Handwerk zugeordneten anerkannten Ausbildungsberufe aus dem jährlich vom BIBB veröffentlichten Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe berücksichtigt, deren Tätigkeitsprofil mit dem eines Handwerksberufs vergleichbar ist.

Das Gewerbe eines Gärtners ist nicht in den Anlagen A und B der Handwerksordnung aufgeführt. Zwar ist der Ausbildungsberuf zum Gärtner/zur Gärtnerin Fachrichtung Garten- und Landschaftsbau im Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe des BIBB genannt (Berufsgattung 12142). Der Ausbildungsberuf wurde dort jedoch nicht der Kategorie Handwerk,

22 Bundesamt für Logistik und Mobilität, Liste der handwerklichen Tätigkeiten im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 1 Nummer 10 BFStrMG, Stand: Juni 2024, https://www.balm.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Lkw-Maut/HandwerkerAusnahmeregelung_Liste_der_handwerklichen_Taetigkeiten.pdf?blob=publicationFile&v=9.

sondern der Kategorie Landwirtschaft zugeordnet. Entsprechend ist das Gewerbe nicht in der o. g. Liste des BALM aufgeführt.

Die oben genannte Liste ist **abschließend**, die Aufnahme **weiterer Berufe ist nicht vorgesehen**.²³

Aus Sicht von Bundesregierung und BALM ist für die Definition der in § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG verwendeten Begriffe somit auf bereits bestehende Kategorisierungen der Handwerksberufe, handwerksähnlichen und mit dem Handwerk vergleichbaren Berufe zurückzugreifen. Dabei verweist die Bundesregierung auf „Gründe der Rechtssicherheit“. Bundesregierung und BALM sehen die Liste im Hinblick auf die mögliche Befreiung von der Maut als vollständig („alle Gewerbe“ bzw. „alle Berufe“) und abschließend an. Nicht genannte Berufe wie Gärtner könnten dementsprechend keine Mautbefreiung beanspruchen.

3.2. Gärtner: Gleichbehandlungsgrundsatz

Eine Auslegung von § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG, welche Gärtner (und ggf. andere Berufe) von der Mautbefreiung ausschließt, könnte jedoch im Hinblick auf Art. 3 Grundgesetz (GG)²⁴ bedenklich sein. Haben die Mitgliedstaaten, wie hier, ein Ermessen bei der Durchführung des Unionsrechtsakts, ist nationales Verfassungsrecht einzuhalten;²⁵ also vorliegend die Grundrechte des Grundgesetzes.

Art. 3 Abs. 1 GG kodifiziert den allgemeinen Gleichheitssatz: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“ Der Gleichheitssatz gebietet, „wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln.“²⁶ Dies gilt sowohl für Belastungen als auch Begünstigungen.²⁷ Eine gesetzliche Differenzierung ist durch Art. 3 Abs. 1 GG aber nicht völlig ausgeschlossen. Sie erfordert jedoch eine Rechtfertigung.

Die Nutzung von Fahrzeugen mit mehr als 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht dürfte für Gärtner und „klassische“ Handwerker in vielen Fällen ähnlich bedeutsam sein. Gärtner und Handwerker verrichten ihre Tätigkeit auch beim Kunden und sind dafür regelmäßig auf den Transport von Material und Gerätschaften dorthin angewiesen. Die Entrichtung von Straßenbenutzungsgebühren würde beide Berufsgruppen finanziell belasten und die angebotenen Leistungen für die Kunden entsprechend verteuern. Beide Sachverhalte können zudem vom Ausnahmetatbestand,

23 BT-Drs. 20/10926 vom 5. April 2024, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 2. April 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/109/2010926.pdf>, S. 120 f.

24 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>.

25 Siehe Hoppe, in: Meyer/Hölscheidt, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 6. Aufl. 2024, Art. 53 GRC, Rn. 29 ff.

26 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Dezember 2021 – 2 BvL 1/13, https://www.bverfg.de/e/ls20211208_2bvl000113.html, Rn. 51.

27 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Dezember 2021 – 2 BvL 1/13, https://www.bverfg.de/e/ls20211208_2bvl000113.html, Rn. 51 (m. w. N.).

wie er in der EU-Wegekostenrichtlinie formuliert ist, umfasst sein. Damit sprechen gute Gründe dafür, diese Berufsgruppen im Hinblick auf die Mautpflichtigkeit als „wesentlich gleich“ anzusehen.

Eine Ungleichbehandlung von „wesentlich Gleichen“ darf nicht willkürlich sein. Sie braucht stattdessen einen „vernünftige[n], sich aus der Natur der Sache ergebende[n] oder sonst wie sachlich einleuchtende[n] Grund“. ²⁸ Zudem kann sich eine „strengere Bindung des Gesetzgebers“ an den Verhältnismäßigkeitsmaßstab ergeben, „wenn und soweit sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten auswirken kann“. ²⁹ Dies erfordert zunächst neben der Verfolgung von legitimen Zielen, die Eignung der Ungleichbehandlung, diese gesetzgeberischen Ziele zu erreichen. ³⁰ Ebenso muss die Ungleichbehandlung erforderlich und angemessen sein. ³¹

Die Willkür- und Verhältnismäßigkeitsprüfung sind dabei nicht (mehr) als Gegensätze, „sondern als Teile eines einheitlichen Rechtfertigungsmaßstabs zu begreifen.“ ³² Ob eine Gesetzesauslegung, welche den Gärtnerberuf bei der Befreiung von der Maut nicht berücksichtigt (BALM-Liste), den genannten Kriterien genügt, erscheint in gewissem Umfang zweifelhaft.

Für eine Differenzierung könnte sprechen, dass es für die Kategorisierung von Handwerkern bereits „bestehende Quellen“ gibt, auf die aus „Gründen der Rechtssicherheit“ bei der Auslegung des BFStrMG zurückgegriffen wird. ³³ Der Gesetzgeber darf bestimmte, in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte aus Zwecken der Verwaltungsvereinfachung normativ zusammenfassen. Er muss nicht jede individuelle Besonderheit eines Sachverhalts berücksichtigen. Insbesondere bei Massenerscheinungen sind solche typisierenden Regelungen als notwendig anerkannt und gelten als grundsätzlich unbedenklich. ³⁴ Allerdings handelt sich hier eher um eine formale Typisierung, die inhaltlich auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Berufsgruppen im Hinblick auf eine Mautpflicht weniger Rücksicht nimmt. Mit dieser Argumentation wäre ein

28 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Dezember 2021 – 2 BvL 1/13, https://www.bverfg.de/e/ls20211208_2bvl000113.html, Rn. 53 (m. w. N.).

29 Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 8. Dezember 2021 – 2 BvL 1/13, https://www.bverfg.de/e/ls20211208_2bvl000113.html, Rn. 54 (m. w. N.); siehe auch Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition, Stand: 15. Januar 2024, Art. 3, Rn. 26.

30 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 22 (m. w. N.).

31 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 3, Rn. 22 (m. w. N.).

32 Kischel, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 57. Edition, Stand: 15. Januar 2024, Art. 3, Rn. 26.

33 Vgl. hierzu BT-Drs. 20/10926 vom 5. April 2024, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 2. April 2024 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/109/2010926.pdf>, S. 120 f.

34 Siehe hierzu Kischel, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 57. Edition, Stand: 15. Januar 2024, Art. 3, Rn. 122 f. m. w. N.

solcher Rechtfertigungsansatz im vorliegenden Fall eher sachfremd und könnte als willkürlich einzustufen sein.

Soweit die Gesetzesbegründung auf die Erwägungsgründe der EU-Wegekostenrichtlinie Bezug nimmt³⁵, lassen sich daraus mehrere mögliche Differenzierungsziele herauslesen. Der entsprechende Erwägungsgrund stellt auf „wesentliche umfangreichere Belastungen“ insbesondere für „kleinere und mittlere“ Handwerksbetriebe ab. Auch drohenden Preissteigerungen im Bausektor und ein damit einhergehender möglicher Aufschub von energetischen Sanierungen führt der in der Gesetzesbegründung zitierte Erwägungsgrund auf. Des Weiteren weist er auf größere Entfernungen hin, die bei der Ausübung des Gewerbes zurückzulegen sind. Unternehmen aus ländlichen Gebieten, die aufgrund der geringeren Bevölkerungsdichte und schwächeren Nachfrage in diesen Regionen darauf angewiesen sind, ihre Dienste und Bauleistungen in Ballungsgebieten erbringen zu können, befänden sich zudem gegenüber Unternehmen, die in Großstädten oder am Stadtrand tätig sind, in einer ungünstigeren Wettbewerbssituation.

Bis auf die Gefahr von Preissteigerungen im Bausektor gelten diese Erwägungen für Gärtner und klassische Handwerker in gleicher Weise. Das Ziel, die Kosten im Bausektor niedrig zu halten, nennt die Gesetzesbegründung jedoch nicht explizit. Zieht man für die Auslegung des BFStrMG die Liste des BALM heran, fällt auf, dass dort auch zahlreiche Berufe genannt werden, die nicht im Bausektor tätig sind. Hierzu gehören z. B. Orgel- und Harmoniumbauer, Boots- und Schiffbauer, Land- und Baumaschinenmechatroniker, Requisiteure, Theaterplastiker, Theater- und Ausstattungsmaler, Steinmetz und Steinbildhauer, Bestatter oder Teppichreiniger. Es ließe sich jedoch möglicherweise vertreten, dass diese außerhalb des Bausektors gelisteten Handwerker häufig weniger auf die Nutzung von Fahrzeugen mit mindestens 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht für den Transport von „Material, Ausrüstungen oder Maschinen“ angewiesen sind, als die im Bausektor tätigen „klassischen Handwerker“. Geht man jedoch davon aus, dass zahlreiche außerhalb des Bausektors tätigen und in der BALM-Liste erfassten Berufe zumindest für die zweite Variante von § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG („Auslieferung handwerklich hergestellter Güter“) in Betracht kommen, würden auch diese Berufsgruppen gegenüber Gärtnern privilegiert. Eine solche Besserstellung wäre in diesem Fall nicht zwingend. Zumindest im Hinblick auf die Handwerker und mit dem Handwerk vergleichbaren Berufe, die nicht im Bausektor tätig sind, spricht insoweit ein schlüssiges Argument dafür, von einer ungerechtfertigten Schlechterstellung von Gärtnern auszugehen. Zumindest kann die Dämpfung von Preissteigerungen im Bausektor hier insoweit sachlich kein Rechtfertigungsziel sein.

3.3. Gärtner: „vergleichbarer Beruf“?

Der Rückgriff auf die Anlagen der Handwerksordnung und die vom BALM herangezogenen Quellen ist nicht die einzige Methode, mit der sich der Inhalt von „Handwerk“ und „mit dem Handwerk vergleichbarer Beruf“ bestimmen lässt. Es handelt sich hier um unbestimmte Rechtsbegriffe,

35 Siehe BT-Drs. 20/8092 vom 23. August 2023, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/080/2008092.pdf>, S. 50; Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge, Erwägungsgrund 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32022L0362>.

welche auch ein andere Auslegung zulassen. Es sprechen schlüssige Argumente dafür, dass auch der Beruf des Gärtners als ein „mit dem Handwerk vergleichbarer Beruf“ im Sinne des BFStrMG angesehen werden kann.

„Handwerk“ lässt sich nicht statisch definieren. Stattdessen kann auf verschiedene Charakteristika zurückgegriffen werden. Der „dynamische Handwerksbegriff“ bedarf einer stetigen Anpassung an die jeweils gegenwärtigen technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen.³⁶ So lässt sich die Handwerkstätigkeit nicht (mehr) allein als Handarbeit beschreiben. Denn auch die Zuhilfenahme von Maschinen ist möglich. Allerdings nur soweit „die Maschine der Hand“, nicht ‚die Hand der Maschine‘ primär dient“³⁷. Es kommt also u. a auf das Gewicht des Maschineneinsatzes an.³⁸

Einen weiteren wichtigen Faktor stellt die erforderliche „handwerkliche Qualifikation“ dar. Handwerkliche Tätigkeiten können nicht leicht und kurzfristig erlernt werden und müssen gerade typisch für das jeweilige Handwerk sein, also nicht lediglich nebensächliche Tätigkeiten darstellen. Ihre fachgerechte Ausübung bedarf einer längeren Erlernung von besonderen Fähigkeiten (vgl. Negativtatbestand des § 1 Abs. 2 S. 2 HwO).³⁹ Die handwerkliche Qualifikation dient ebenso der Gefahrenvorbeugung von risikobehafteten Tätigkeiten bzw. Erzeugnissen.⁴⁰

Handwerk ist zudem von industriellen Tätigkeiten abzugrenzen. Hierzu schreibt *Uhle*:

„Im Unterschied zum Begriff der Industrie wird unter [Handwerk] die **individualisierte Bearbeitung und Verarbeitung von Stoffen auf der Grundlage spezifischer Fähigkeiten** verstanden, bei der zudem der Grad der Arbeitsteilung geringer als in der Industrie ausgeprägt ist. Demgemäß zeichnet sich das Handwerk vor allem durch eine von der industriellen Massenproduktion zu unterscheidende **Individualisierung der Arbeitsleistung** aus, die ‚durch **qualifizierte Handarbeit** erzielt wird und fachgerecht und einwandfrei nur bei Beherrschung der in **handwerklicher Schulung erworbenen Kenntnisse und Handfertigkeit erzielt werden kann**“.⁴¹

36 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26. April 1994 – 1 C 17.92, https://rvrecht.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/rvRecht/06_Urteile/Sonstige/1994/urt_sonstige_bverwg_1994_04_26_1c17_92.html, 2. c) aa); Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 21.

37 Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 22.

38 BVerwGE 95, 363, 370; Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 22.

39 Siehe auch Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 23; Thiel, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO Kommentar, 5. Aufl. 2017, § 1, Rn. 39 f.

40 Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 23; vgl. hinsichtlich des Meisterbriefs auch BT-Drs. 15/1206 vom 24. Juni 2003, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/012/1501206.pdf>, S. 22.

41 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 74, Rn. 242 (99. Lieferung, September 2022). Vgl. dazu auch Leisner, in: BeckOK HwO, 25. Edition, Stand: 1. Juni 2024, § 1, Rn. 22 ff.; Thiel, in: Honig/Knörr/Thiel, HwO Kommentar, 5. Aufl. 2017, § 1, Rn. 37 ff.; vgl. auch Leitfaden der IHK, Stand: Juli 2021, <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/1449590/13779f3edabcbee24e18460770c212/leitfaden-abgrenzung-handwerk-data.pdf>.

Gärtner erbringen ihre Leistungen individualisiert und beim Einsatz von Maschinen nur unter deren Zuhilfenahme und letztlich durch Handarbeit. Die für die Ausübung des Berufs erforderlichen Kenntnisse vermittelt eine dreijährige Ausbildung.⁴² Bestimmte Tätigkeiten dürften auch potenziell gefahrengeneigt sein und fachkundliches Wissen erfordern, wie z. B. die Anlage von Teichen, Arbeiten an Gefahrenbäumen,⁴³ Einsatz von Pflanzenschutzmitteln oder die Arbeit in der Nähe von Stromleitungen. Insoweit weist der Beruf des Gärtners strukturelle Merkmale auf, welche auch bei den „klassischen“ Handwerksberufen erfüllt sind.

Der Terminus „vergleichbar“ könnte auch mit Blick auf die Einstufung der zu beurteilenden Sachverhalte als „wesentlich gleich“ (siehe oben unter Abschnitt 3.2.) ausgelegt werden. Insgesamt lässt sich daher schlüssig argumentieren, dass § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 10 BFStrMG wohl auch eine Auslegung zulässt, die Gärtner erfassen würde.

* * *

42 Zur Ausbildung zum Gärtner vgl. GärtnAusbV, https://www.gesetze-im-internet.de/g_rtnausbv/.

43 Zum Begriff siehe z. B. OLG Saarbrücken NJW-RR 2016, 221; <https://www.baumpflege-und-garten.de/baumfael-lung/not-und-gefahrenfaellung/>.