

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)193-C

Stellungnahme

öffentl. Anhörung am 25.09.2023



FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Öffentliches Wirtschaftsrecht

Friedrich-Schiller-Universität Jena - Lehrstuhl Knauff - 07737 Jena

Univ.-Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
*Richter am Thüringer Oberlandesgericht (Verga-
besenat)*

*Geschäftsführender Direktor des Instituts für
Energiewirtschaftsrecht*

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht

Carl-Zeiß-Str. 3, Raum 1.42
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-422 20

Telefax: 0 36 41 9-422 22

E-Mail: ls-knauff@uni-jena.de

Jena, 21. September 2023

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften

Die 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 Fahrzeuge¹ ist gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV zwingend in nationales Recht umzusetzen. Über Regelungsspielräume verfügt der Bundesgesetzgeber daher nur insoweit, als die Richtlinie diese explizit enthält oder voraussetzt.

I. Zeitliche Aspekte

Gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 1 Richtlinie (EU) 2022/362 hat die Umsetzung in nationales Recht bis zum 25.3.2024 zu erfolgen. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in Art. 9 ein gestaffeltes Inkrafttreten beginnend am Tag nach der Verkündung vor.

Die Änderung des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz – BFStrMG) ist im Wesentlichen zum 1.12.2023 vorgesehen. Der Bundesgesetzgeber geht damit über die europarechtlichen Anforderungen in zeitlicher Hinsicht hinaus. Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht ersichtlich. Vielmehr ist die knappe verbleibende Anpassungsfrist geeignet, Übergangsprobleme in der Anwendungspraxis zu erzeugen.

¹ ABl. L 69 vom 4.3.2022, S. 1.



Die Neueinbeziehung von Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 bis < 12 t soll zum 1.7.2024 erfolgen. Eine uneingeschränkte europarechtliche Verpflichtung hierzu besteht nach Art. 7 Abs. 13 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 Fahrzeuge² allerdings erst zum 25.3.2027. Insoweit erscheint der 1.7.2024 als durchaus frühes Datum der Einbeziehung; zugleich lässt die Gesetzesbegründung nicht erkennen, ob die in Art. 7 Abs. 13 Richtlinie 1999/62/EG genannten Voraussetzungen bis zu diesem Zeitpunkt vorliegen.

II. Ergänzung der Infrastrukturkosten um eine CO₂-Komponente

Art. 7c Abs. 1, Art. 7cb Richtlinie 1999/62/EG (i.d.F. der Richtlinie (EU) 2022/362) sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten eine Gebühr für CO₂-emissionsbedingte externe Kosten unter näher bestimmten Voraussetzungen erheben können. Der Bundesgesetzgeber möchte hiervon Gebrauch machen. Im Hinblick auf die Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor liegt dies grundsätzlich nicht fern.

Allerdings ist zweifelhaft, ob die damit verfolgte Anreizwirkung kurzfristig erreicht werden kann. Eine Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene setzt entsprechende Transportkapazitäten, der Einsatz emissionsfreier und damit klimafreundlicher Lkw setzt deren Marktverfügbarkeit voraus. Beides ist derzeit nur sehr eingeschränkt gegeben, so dass die klimapolitisch gewünschte Vermeidung höherer Mautkosten zumindest in naher Zukunft auf tatsächliche Grenzen stößt. Damit erweist sich die Einführung einer CO₂-Komponente zum aktuellen Zeitpunkt als bloße Verteuerung des Gütertransports auf der Straße ohne Klimaschutzwirkungen. Dies gilt umso mehr, als deren vorgesehene Höhe erheblich und nicht europarechtlich bedingt ist.

Zweckentsprechender erscheint in Anbetracht dessen die Einführung eines CO₂-Preispfades. Durch eine zunächst moderate, jedoch jährlich steigende CO₂-Komponente der Maut können mittel- bis langfristig wirkende Preissignale gesetzt werden, durch welche die für den Klimaschutz entscheidende Dekarbonisierung des Gütertransports in Übereinstimmung mit der zu erwartenden steigenden Verfügbarkeit vom emissionsarmen und -freien Lkw nicht zuletzt aufgrund der Verordnung (EU) 2019/1242 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge³ und unter Berücksichtigung der Verwendungsdauer bereits zugelassener Lkw sowie dem Ausbau von Transportkapazitäten auf der Schiene befördert wird.

III. Verhältnis zum BEHG

Der Gesetzentwurf enthält keine Bezugnahme auf das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG), obwohl dieses für konventionelle Kraftstoffe bereits einen CO₂-Preis eingeführt hat. Soweit (Diesel-)Lkw

² ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2022/362 (Fn. 1).

³ ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 202.



in Deutschland tanken, leisten sie bereits eine „Klimaschutzabgabe“, deren Höhe perspektivisch ansteigt. Insoweit folgt durch die CO₂-Komponente der Lkw-Maut eine finanzielle Doppelbelastung ein- und desselben Transportvorgangs, sofern dieser auf mautpflichtigen Straßen erfolgt.

Daraus folgt eine Inländerdiskriminierung insoweit, als die Doppelbelastung typischerweise deutsche Transportunternehmer trifft, die aufgrund ihres Sitzes regelmäßig in Deutschland tanken. Ausländische Transportunternehmer⁴ können die Mehrfachinanspruchnahme dadurch vermeiden, dass sie außerhalb des deutschen Staatsgebiets tanken, ihre Transportleistungen gleichwohl in Deutschland erbringen. Sie unterfallen dann nur der CO₂-Komponente der Maut, nicht aber zusätzlich der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG. Verfassungs- und europarechtlich ist dies nicht zu beanstanden.⁵ Wirtschaftspolitisch erscheint eine bewusste Schlechterstellung inländischer Unternehmer, zumal wenn diese wie im Transportgewerbe in intensivem Wettbewerb stehen, freilich nicht sinnvoll. Dies gilt umso mehr, als auch ein positiver Beitrag zum Klimaschutz nicht erkennbar ist.

Entsprechend der Zielsetzung im Koalitionsvertrag⁶ wie auch in der Begründung zum BEHG⁷ sollte daher zugleich mit der Einführung einer CO₂-Komponente der Lkw-Maut eine Möglichkeit der Verrechnung mit tatsächlich gezahlten CO₂-Preisen nach BEHG vorgesehen werden. Hierfür ist eine Änderung des BEHG erforderlich, die in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Erlass oder ggf. mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Dritten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften erfolgen sollte. Eine solche Lösung entspräche im Ansatz den Regelungen über die Verhinderung Doppelinanspruchnahme nach nationalem und EU-Emissionshandelsrecht, vgl. § 7 Abs. 2 BEHG. In Anbetracht der bloßen Verhinderung einer (bisher nicht gegebenen) wettbewerblichen Benachteiligung inländischer Unternehmen wäre dies beihilferechtlich nicht zu beanstanden. Dagegen verstieße eine Privilegierung inländischer Transportunternehmer in Bezug auf die Mautpflicht gegen Europarecht.⁸

Perspektivisch ist zu erwarten, dass infolge einer Änderung der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel

⁴ Gleiches gilt für regelmäßig grenzüberschreitend tätige oder vom Grenzgebiet aus agierende deutsche Transportunternehmer, die allerdings eine Minderheit unter den deutschen Transportunternehmern darstellen dürften.

⁵ Dazu im Überblick *Knauff*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2023, § 3 Rn. 4, § 4 Rn. 63.

⁶ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Zeilen 1565 ff.: „Wir werden 2023 eine CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut vornehmen, den gewerblichen Güterkraftverkehr ab 3,5 Tonnen einbeziehen und einen CO₂-Zuschlag einführen, unter der Bedingung, eine Doppelbelastung durch den CO₂-Preis auszuschließen. Wir werden die Mehreinnahmen für Mobilität einsetzen.“

⁷ BT-Drucks. 19/14746, S. 20: „Im Klimaschutzprogramm 2030 wurde beschlossen, ab 2023 eine CO₂-Bepreisung im Straßengüterverkehr über einen CO₂-Aufschlag bei der Lkw-Maut einzuführen. Im Zuge der Novellierung der Lkw-Maut wird geprüft, wie eine Doppelbelastung des Güterkraftgewerbes durch die Mehrausgaben aus dem Emissionshandel vermieden werden kann, insbesondere durch Einführung eines Rückerstattungsmechanismus für die Mehrausgaben aus dem Emissionshandel. Dies dient gleichzeitig der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zum ausländischen Güterkraftgewerbe.“

⁸ Vgl. Art. 7 Abs. 5 Richtlinie 1999/62/EG; siehe auch EuGH, Urt. v. 18.6.2019, C-591/17 – Österreich/Deutschland.



mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates⁹ der Verkehr in den EU-Emissionshandel einbezogen wird.¹⁰ Infolgedessen wird das BEHG in seiner bisherigen (ausschließlich national determinierten) Konzeption keinen Bestand haben. Gleiches gilt auch für damit verbundene wettbewerbsverzerrende Wirkungen im Bereich des Straßengütertransports bei Existenz einer CO₂-Komponente der Lkw-Maut. An der Doppelbelastung ein- und desselben Transportvorgangs ändert dies allerdings nichts. Ein finanzieller „Ausgleich“ nur für deutsche Transportunternehmen kommt dann aus beihilferechtlichen Gründen jedoch nicht mehr in Betracht.

IV. HandwerkerAusnahme

Die grundsätzliche Beibehaltung der bisherigen Beschränkung des BFStrMG auf den Straßengüterverkehr ist nicht zu beanstanden. Die unter Art. 2 Nr. 1 Buchst. b vorgesehene „HandwerkerAusnahme“ ist daher folgerichtig und wird durch die Einbeziehung von leichten Lkw notwendig. Kaum administrierbar erscheinen aber die normativ angelegten Differenzierungen, wengleich diese bereits europarechtlich in Art. 7 Abs. 9 lit. b Richtlinie 1999/62/EG angelegt sind.

⁹ ABl. L 275 vom 25.10.2003, S. 32, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 134.

¹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.