



POLICY BRIEF (03/2021) ZUM BRENNSTOFFEMISSIONSHANDELSGESETZES (BEHG)

Ausnahmen vom CO₂-Preis für den Straßengüterverkehr?

Mit nationalem Emissionshandel und geplanter CO₂-Differenzierung der Lkw-Maut wird die CO₂-Bepreisung im Straßengüterverkehr unübersichtlich. Ein Grund für vorschnelle Ausnahmen des Gewerbes vom Emissionshandel ist die vermeintliche Doppelbelastung aber nicht. Dieser Policy Brief widerspricht drei zentralen Argumenten solcher Forderungen und kommt zu folgenden Schlüssen: Eine konsistentes Zusammenspiel von BEHG und Maut und die Einnahmeverwendung sind elementar für Wirksamkeit und Akzeptanz. Ein Carbon-Leakage-Risiko für den Straßengüterverkehr besteht nicht. Die tatsächliche Belastungswirkung ist von noch ungeklärten Details der CO₂-Differenzierung abhängig. Abschließend muss beachtet werden, dass die Einnahmen des BEHG den Energie- und Klimafonds finanzieren, während Mauteinnahmen in den Haushalt des Verkehrsministeriums fließen.

Von Christopher Leisinger und Matthias Runkel

Klimaschutz im Straßengüterverkehr

Gegenüber 1991 verzeichnet der Güterverkehr eine Verdopplung der Transportleistung. Dieser Trend ist vor allem auf den besonders klima- und umweltschädlichen Straßengüterverkehr zurückzuführen (vgl. Abbildung 1). Lkw stoßen beachtliche Menge an Luft- und Klimaschadstoffen aus und belasten Natur und Gesundheit zusätzlich durch Lärmemissionen (UBA 2020a).

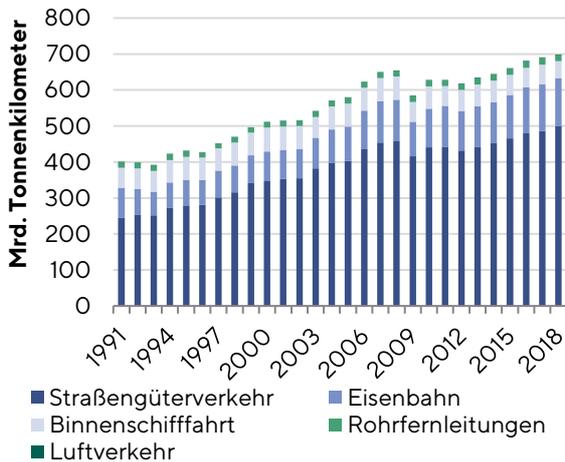
Zum Erreichen der deutschen Klimaschutzziele muss im Laufe des aktuellen Jahrzehnts insbesondere der Treibhausgasausstoß von Lkw drastisch sinken. Trotz effizienterer Antriebe, besserer Abgasteknik und höherer Kraftstoffqualität sind die Emissionen im Straßengüterverkehr seit 1995 nicht gefallen, sondern um 22 % angewachsen.

Diese Entwicklung erklärt, warum der gesamte Sektor in den letzten drei Jahrzehnten gerade einmal 0,1% seiner Emissionen einsparen konnte. Ziel bis 2030 sind 42% (BMU 2020a). Nun bleiben weniger als zehn Jahre, um die Transformation des Sektors einzuleiten und den Straßengüterverkehr auf Kurs für die Klimaziele zu bringen. Dafür braucht es wirksame Instrumente und eine ambitionierte Ausgestaltung.

Mit Inkrafttreten des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) und der Einführung des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) im Januar 2021 ist ein wichtiger Schritt getan, um den Klimaschutz im Verkehr mit marktwirtschaftlichen Instrumente zu unterstützen. Ab 2021

werden dazu Emissionszertifikate zunächst zu Kosten von 25 Euro je Tonne CO₂ vergeben. Bis 2025 steigt der Preis für jede emittierte Tonne auf 55 Euro, bevor sich der Preis ab 2026 frei am Markt bilden soll (BMU 2020b). **Eine vollständige Internalisierung der tatsächlichen Klimakosten in Höhe von 195 Euro/t CO₂ (UBA 2020b) wird mit dem BEHG also vor 2026 definitiv nicht erreicht.**

Abbildung 1: Güterverkehrsleistung nach Verkehrsmitteln



Quelle: in Anlehnung an UBA (2020a)

Der CO₂-Preis des BEHG im Jahr 2021 bedeutet eine Verteuerung des Dieselmotors um 7 ct/l. Im Jahr 2025 sind es dann 15 ct/l (DEHSt 2020). Aktuell liegt der Preis inklusive Steuern in Deutschland bei durchschnittlich 1,24 Euro/l (vgl. Abbildung 3).

Im Folgenden werden drei zentrale Argumente vorgestellt, mit denen die Forderungen nach Entlastungen des Straßengüterverkehrs von der CO₂-Bepreisung begründet werden. Daraufhin wird jeder Standpunkt auf seine Validität geprüft. Letztlich sind Ausnahmen vom BEHG nur zu rechtfertigen, wenn BEHG und Lkw-Maut zu einer tatsächlich unverhältnismäßigen Anlastung von Klimakosten führen, was derzeit nicht abzusehen ist.

Argumente für eine Ausnahme?

In Anbetracht der absehbar steigenden Kraftstoffpreise nehmen Bedenken zu, das BEHG stelle eine Gefahr für die Wirtschaftlichkeit des deutschen Güterkraftgewerbes dar. So wird z. B. gesagt, dass ein **CO₂-Preis ohne das Angebot klimaschonender Fahrzeuge keine Lenkungswirkung entfalten könne und damit eine wirkungslose** Belastung des Gewerbes bliebe (z. B. Bundesverband Spedition und Logistik e.V. (DSLVL 2020)).

Doch dem CO₂-Preis wird nicht nur eine fehlende Lenkungswirkung unterstellt. Auch sorgt sich das Güterkraftgewerbe um Wettbewerbsnachteile. Die unterschiedli-

chen Dieselpreise an den Tankstellen der EU-Mitgliedsstaaten würden durch das BEHG vergrößert und Nachteile deutscher Speditionsunternehmen im **internationalen Wettbewerb** verstärkt werden. Tatsächlich ändert sich am Status Quo mit Einführung des BEHG aber kaum etwas und das Carbon-Leakage-Risiko ist gering. Verlierer des internationalen Steuerwettbewerbs ist in erster Linie der **deutsche Fiskus** und weniger der international tätige Güterverkehr, der die Steuerunterschiede zu seinen Gunsten nutzen kann.

Eine zusätzliche Belastung der Branche wird durch die Revision der Eurovignetten-Richtlinie befürchtet. Die EU-Richtlinie soll es ermöglichen, die Lkw-Maut nach fünf CO₂-basierten Fahrzeugklassen zu differenzieren: emissionsfrei, emissionsarm und drei Abstufungen emissionsintensiver Lkw (EU Rat 2020). Ab dem Jahr 2023 sollen klimaschädliche Lkw dann mehr Maut je Kilometer zahlen, um Investitionen in emissionsärmere Antriebstechnologien und Fahrzeuge sowie die Verkehrsverlagerung auf klimaschonendere Verkehrsträger anzuregen. Das Zusammenspiel von BEHG und CO₂-basierter Lkw-Maut wird im Güterkraftgewerbe als unverhältnismäßige **Doppelbelastung** gesehen. Ob mit beiden Instrumenten der CO₂-Preis doppelt erhoben und die Klimakosten übermäßig internalisiert werden (also über 195 Euro/t CO₂ hinaus) ist aber noch völlig unklar und eher unwahrscheinlich.

Die zusätzlichen und vermeintlich mehrfachen Belastungen sowie der internationale Wettbewerb werden nun als Anlass genommen, Ausnahmen vom nationalen Emissionshandel zu fordern. Dabei wird zunehmend auch die Notwendigkeit, das Gewerbe in das Beihilfesystem der **Carbon-Leakage-Verordnung** (BMU 2021) aufzunehmen, betont. Die Verordnung soll Branchen schützen, wenn ausländische Konkurrenten keinem vergleichbaren CO₂-Preis ausgesetzt sind, die Gefahr besteht, dass Unternehmen ihre Wirtschaftsaktivitäten in Länder mit weniger strengen Emissionsauflagen verlagern und damit ein Anstieg der Gesamtemissionen droht (BMU 2021).

Zu berücksichtigen ist Zusammenspiel zwischen Maut und BEHG und möglicher Ausnahmenregelungen die daraus folgenden **fiskalischen Umschichtungen**: Die Maut-Einnahmen fließen in den Haushalt des Verkehrsministeriums (BMVI) und damit in den Bau und Erhalt von Straßen, die Einnahmen des Emissionshandels finanzieren Klimaschutzmaßnahmen des Energie- und Klimafonds. Eine Umschichtung wäre daher kritisch zu prüfen.

CO₂-Bepreisung im Güterverkehr

Wirkungsloser CO₂-Preis, fehlende Alternativen?

Branchenvertreter erklären, ein CO₂-Preis bliebe wirkungslos, solange es an nachhaltigen, marktreifen Alternativen fehle (siehe z. B. AMÖ u. a. (2021), BGL (2020), DSLV (2020)). Dieses Argument ist gleich in mehrfacher Hinsicht nicht tragfähig. Erstens ist es einseitig angebotsorientiert und unterschätzt den viel weitreichenderen Sinn der Kosteninternalisierung und die Wirkweise der CO₂-Bepreisung. Zweitens stellt es die gegebenen Marktbedingungen auf den Kopf und blendet die gegenwärtige Verzerrung des Wettbewerbs zwischen konkurrierenden Verkehrsträgern aus. Drittens lässt es außen vor, dass die Einnahmen der CO₂-Bepreisung zentrale Klimaschutzinvestitionen im Verkehr finanzieren und somit Alternativen fördern und der Branche selbst zugutekommen. Viertens muss berücksichtigt werden, dass der CO₂-Preis Teil eines größeren Policy Mixes ist.

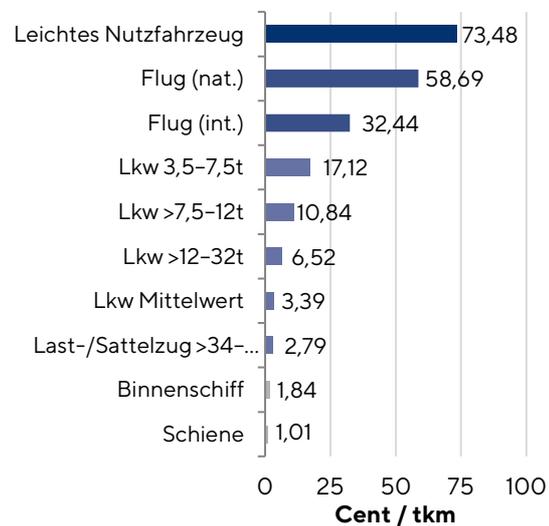
Zwar ist korrekt, dass ohne das nötige Angebot klimaschonender Technologien auch keine Investitionen in emissionsarme Fahrzeuge getätigt werden können. Es wird aber verkannt, dass Spediteure den Markt nachfrageseitig beeinflussen und Lkw-Hersteller auf diese Nachfrage reagieren. Ein Grund, warum der Markt die notwendigen Technologien bislang nicht von sich aus liefert, ist die fehlende **Internalisierung der Klimakosten**. Ohne verursachergerechte Anlastung dieser Kosten besteht kein ökonomischer Grund in klimaschonende Technologien zu entwickeln oder diese nachzufragen. Der CO₂-Preis korrigiert also zumindest einen zentralen Grund für Marktversagen. Diese Korrektur kann trotz anfänglich wenig ambitionierter CO₂-Preise und der bis 2025 fehlenden Mengenbegrenzung weitreichende Wirkungen entfalten. Denn die absehbar zunehmende Knappheit von Emissionsrechten schafft die erforderliche Planungssicherheit für klimafreundliche Investitionen im Straßengüterverkehr.

Die CO₂-Bepreisung verfolgt aber nicht nur das Ziel, Verhaltensänderungen marktwirtschaftlich anzustoßen, die Nachfrage nach emissionsarmen Fahrzeugen anzureizen. Sie fördert darüber hinaus auch das **Verursacherprinzip**: dem Verursacher von externen Kosten (z. B. durch Schäden an Klima, Umwelt und Gesundheit) werden diese auch angelastet. Ohne einen angemessenen CO₂-Preis trägt der Straßengüterverkehr nur einen Teil seiner Kosten selbst. Im Jahr 2017 schadete jede durch Lkw transportierte Tonne der Umwelt im Durchschnitt mit 3,4 Cent je gefahrenem Kilometer (vgl. Abbildung 2). Im Vergleich dazu beliefen sich die Umweltkosten des Schienengüterverkehrs auf nur etwa 1 Cent pro geladener Tonne und Kilometer (UBA 2020c).

Durch die Bepreisung von CO₂-Emissionen übernimmt der Güterverkehr also nicht nur mehr Verantwortung für Klimaschutz. Es wird gleichzeitig auch **fairer Wettbewerb**

zwischen den Verkehrsträgern hergestellt. Gegenwärtig sind die Wettbewerbsbedingungen zugunsten des fossilen Gütertransports verzerrt. So unterliegt der strombasierte Gütertransport durch den EU-Emissionshandel schon seit 2005 der CO₂-Bepreisung. Im EU-Emissionshandel gibt es keinerlei Kompensation für die die CO₂-Kosten der Stromproduktion und des Stromverbrauchs im Gütertransport. Insofern besteht eine unmittelbare Wirkung der CO₂-Bepreisung durch das BEHG bereits darin, die bislang bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehrsträgern zu verringern. Abbildung 2 verdeutlicht somit gleichermaßen, dass neben dem Einsatz emissionsarmer Lkw und der Transportvermeidung auch die **Verlagerung** von Gütern auf umweltverträgliche Alternativen sowie die wirtschaftliche Kombination verschiedener Verkehrsträger von Nöten ist, um den Güterverkehr kosteneffizient und zukunftsgewandt auszurichten.

Abbildung 2: Umweltkosten des Güterverkehrs (2017)



Quelle: in Anlehnung an UBA (2020b)

Auf die CO₂-Bepreisung allein wird sich die Bundesregierung aber nicht verlassen können, um die Klimaziele zu erreichen. Denn wenn das nationale Emissionshandelssystem die Einhaltung der vorgesehenen Mengenziele ohne die in der Einführungsphase vorgesehenen Preissteuerungsmechanismen (Festpreis, Preiskorridor) gewährleisten soll, dann werden die zu erwartenden Zertifikatspreise aufgrund der hohen CO₂-Vermeidungskosten im Verkehr zu hoch sein. Eine sozial verträgliche und gesellschaftlich akzeptierte Verkehrswende wäre ohne zusätzliche Maßnahmen somit nicht realisierbar.

Deshalb setzt die Bundesregierung auf **Klimaschutzinvestitionen**, mit denen Alternativen gefördert und die CO₂-Vermeidungskosten gesenkt werden. Unter anderem fördert Regierung die Anschaffung moderner Lkw sowie den notwendigen Ausbau von Lade- und Tankinfrastruktur aus dem Energie- und Klimafonds (BMVI 2020b).

Dieser Fonds speist sich aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung (BEHG). Ebenso werden die Einnahmen zur Senkung der Stromkosten über die EEG-Umlage genutzt, was wiederum die Betriebskosten elektrischer Lkw reduziert.

Letztlich muss die **CO₂-Bepreisung als zentraler Bestandteil im Policy Mix** für den Technologiesprung im Transportwesen gesehen werden - in Kombination mit Standards und strategischen Investitionen. Das Angebot emissionsarmer Lkw wird z. B. auch mit CO₂-Emissionsnormen durch die EU gelenkt. Bis 2025 müssen Hersteller die CO₂-Emissionen von neuen Lkw im Mittel um 15 % und bis 2030 um 30 % gegenüber den Stand von 2019/2020 absenken (BMU 2020a). In Deutschland sollen bis 2030 ein Drittel der Fahrleistungen im schweren Straßengüterverkehr elektrisch oder mit strombasierten Kraftstoffen erbracht werden. Um diese Ziele zu erreichen ist eine Kombination etlicher Maßnahmen und Instrumente notwendig.

Das Argument, ein CO₂-Preis allein sei ohne ein Angebot marktreifer Alternativen wirkungslos und damit ein reines Einnahmeargument des Staates, ist nicht valide. Vielmehr bettet sich der CO₂-Preis in einen breiten Policy Mix ein und stimuliert Angebot und Nachfrage nach klimafreundlichen Lkw über marktwirtschaftliche Mechanismen. Er fördert Nachhaltigkeit im Transportwesen durch verursachergerechte Kostenanlastung, unterstützt die Verlagerung auf klimafreundlichere Verkehrsträger und finanziert zentrale Klimaschutzmaßnahmen, die dem Sektor zugutekommen.

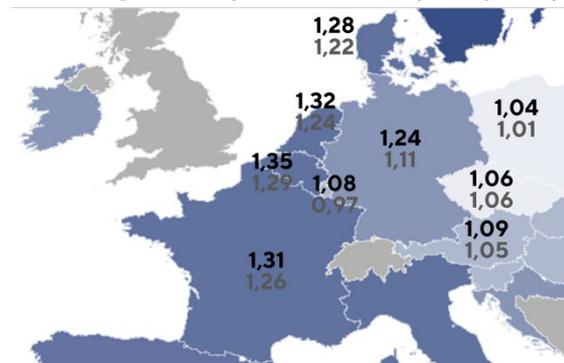
Internationaler Wettbewerb: Tanken im Ausland und Carbon Leakage?

Der CO₂-Preis verteuert fossile Kraftstoffe und führt somit zu einer Mehrbelastung des konventionellen Straßengüterverkehrs – das ist genauso beabsichtigt. Die Befürchtung, dass diese nationale Verteuerung zu Ausweichreaktionen und einer Verlagerung von Emissionen ins Ausland führen kann, ist für Unternehmen, deren Produkte einem starken internationalen Preiswettbewerb stehen, ernst zu nehmen, weshalb in besonderen Fällen Ausnahmen vom nationalen Emissionshandel möglich sind.

Im Falle des Straßengüterverkehrs müssen jedoch einige Besonderheiten berücksichtigt werden. Unter anderem konkurrieren international tätige Spediteure um Routen, entlang derer sie den gleichen Kraftstoffpreisen ausgesetzt sind wie ihre Wettbewerber. Größere Umwege sind auch bei hohen Preisdifferenzen nicht wirtschaftlich, so dass nicht von zusätzlichen Emissionen auszugehen ist (kein Carbon-Leakage-Risiko). Auch sind die Kraftstoffpreise in Europa so unterschiedlich, dass das deutsche Preisniveau wahlweise als Wettbewerbsvorteil oder -nachteil gesehen werden kann – **von einer einseitigen Verzerrung kann jedoch nicht die Rede sein.**

Abbildung 3 zeigt die Dieselpreise inklusive Steuern und Abgaben in Deutschland und seinen Nachbarländern. Im Vergleich zu Österreich, Luxemburg und Polen kostete der Kraftstoff in Deutschland in den ersten Monaten des Jahres 2021 durchschnittlich etwa 15 bis 20 Cent je Liter mehr (Mittelwert bis einschließlich 15.02.2021). Darin enthalten ist die CO₂-Bepreisung von umgerechnet rund 7ct/l (DEHSt 2020). Gleichzeitig ist der Dieselpreis an deutschen Tankstellen niedriger als in vielen westlichen Nachbarländern. Die Bruttopreise in Dänemark, Frankreich, Belgien und den Niederlande liegen um 4 bis 11 ct/l über dem deutschen Niveau.

Abbildung 3: Dieselpreise in der EU (2020/2021)



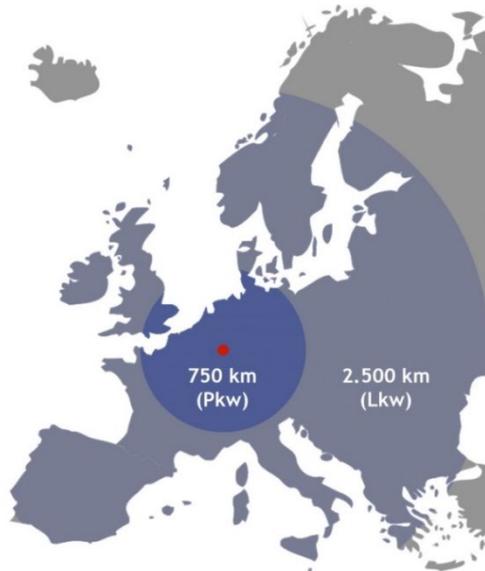
Anmerkung: Die Abbildung weist die Bruttopreise für einen Liter Dieselpreis im Jahresmittel für 2020 (dunkelgrau) und 2021 (Daten bis 15.02.2021 verfügbar; schwarz) nach EU KOM (2021) aus.

Eine ähnliche Tendenz zeichnet sich in den Preisen des Vorjahresmonats ab – also knapp ein Jahr vor Inkrafttreten der deutschen CO₂-Bepreisung. Verglichen mit dem polnischen Bruttopreis war Diesel in Deutschland im Jahr 2020 durchschnittlich rund 10 ct/l teurer, im Vergleich zu Dänemark, den Niederlanden, Frankreich und Belgien zahlten Spediteure hingegen 11 Cent bis 18 Cent weniger. **Das BEHG hat an der generellen Wettbewerbssituation also nur wenig verändert.** Deutschland verbleibt preislich mit Mittelfeld, weil auch andere Länder ihre Steuerinstrumente anpassen und der Kraftstoffpreis generell hohen Schwankungen ausgesetzt ist. Tatsächlich sind Deutschland und Luxemburg die einzigen Länder in Europa, die ihre Energiesteuern auf Kraftstoffe seit 2003 nicht mehr angehoben haben, so dass die reale, inflationsbereinigte Energiesteuerbelastung seit fast zwei Jahrzehnte rückläufig ist (FÖS u. a. 2020).

Auch war es dem Lkw-Verkehr (inklusive dem deutschen) bereits vor Einführung des BEHG möglich eine Betankung in Deutschland zu vermeiden. Mit Reichweiten von über 2.500 km (BMVI 2017) können Lkw z. B. günstig in Luxemburg betankt und durch ganz Europa gefahren werden (vgl. Abbildung 4). Häufig zirkulieren Lkw in einer Region bevor sie zu ihrem ursprünglichen Standort zurückkehren. Entscheidend im Konkurrenzkampf sind also letztendlich

nicht allein das Herkunftsland, sondern vor allem die gefahrenen Routen.

Abbildung 4: Reichweiten einer Betankung in Luxemburg



Quelle: FÖS (2016)

Die tatsächliche Größe des Problems muss jedoch in Perspektive gesetzt werden. Die gesamten Energiesteuereinnahmen (inkl. Diesel, Benzin und Heizstoffe) Luxemburgs beliefen sich im Jahr 2019 insgesamt auf rund 1 Mrd. Euro. Das sind über 1.600 Euro pro Kopf und damit erheblich mehr als in Deutschland (rund 600 Euro). Luxemburg profitiert gemessen an der Einwohnerzahl also erheblich vom Steuerwettbewerb. 1 Mrd. Euro entsprechen aber lediglich 2 % der deutschen Energiesteuereinnahmen (50,6 Mrd. Euro in 2019). Zu berücksichtigen sind noch der Eigenbedarf der Luxemburger, weitere ausländische, nicht-deutsche „Tanktouristen“ sowie die Tatsache, dass Diesel nur einen Teil der Energiesteuereinnahmen generiert und auch von Pkw genutzt wird. Das Problem des luxemburgischen Tanktourismus ist für Deutschland also auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag zu schätzen.

Verlierer des internationalen Steuerwettbewerbs sind aber nicht der Pkw- und Lkw-Verkehr, sondern in erster Linie der **deutsche Fiskus**, dem Einnahmen (aus Energiesteuer und BEHG) des deutschen und internationalen Lkw-Verkehrs entgehen. Mit der Lkw-Maut kann der Staat dieses Problem effektiver adressieren. Eine Umstellung der Finanzierung bringt jedoch fiskalische Umschichtungen mit

sich. Energiesteuereinnahmen fließen in den Bundeshaushalt und können sämtliche Ausgaben des Staates finanzieren; das BEHG finanziert den Energie- und Klimafonds zur Förderung des Klimaschutzes sowie die Entlastung der EEG-Umlage; Mauteinnahmen fließen in den Haushalt des BMVI und werden zweckgebunden für die Bundesfernstraßen verwendet. Maut-Einnahmen über das BEHG zu kompensieren birgt also die Gefahr, Finanzmittel vom Klimaschutz zum Straßenbau zu verschieben. Administrativ sinnvoller erscheint eine eventuelle Rückerstattung ohnehin über das Mautsystem, da hier geprüft werden kann, ob ein Lkw tatsächlich auf mautpflichtigen Straßen gefahren ist und eine Belastung durch beide Instrumente überhaupt vorliegt.

Für den inländischen Lkw-Verkehr ist Wettbewerbsdruck durch internationale Preisdifferenzen noch weniger ausgeprägt und Ausweichreaktionen unwahrscheinlich. Neben den Kraftstoffkosten (ca. 25 %) machen Personalkosten mit etwa einem Drittel den Großteil der Gesamtkosten im Straßengüterverkehr aus (BGL 2021). Bei einem Dieselpreis von 1,24 Euro/l in Deutschland und 1,04 Euro/l in Polen lohnt sich eine Betankung im östlichen Nachbarland nur bei einem Umweg von knapp 90 km (Hin- und Rückfahrt). Eine Tankfahrt nach Österreich (Dieselpreis 1,09 Euro/l) wirkt für Spediteure nur dann kostensparend, wenn die zusätzliche Wegstrecke kürzer als 70 km ist. Selbst bei einem deutschen CO₂-Preis von 55 Euro/t (Preisfad 2025) sowie der konservativen Annahme konstanter Dieselpreise im EU-Ausland lohnt die Hin- und Rückfahrt nach Polen nur dann, wenn sie nicht länger als 125 km (Österreich <100 km) ausfällt.¹ Ein Umweg ins Ausland zum Tanken ist daher in aller Regel für Unternehmen des national operierenden Güterkraftgewerbes unwirtschaftlich. **Der Nutzen, dem CO₂-Preis durch Betanken im Nachbarland auszuweichen, übersteigt die Kosten des Umwegs nur in grenznahen Regionen. Umgekehrt hat ein ausländischer Spediteur keinen Kostenvorteil (mit Blick auf den Kraftstoff), wenn er dafür eine solche Distanz nach Deutschland und zurück auf sich nehmen muss.**

Daraus lässt sich folgern, dass das BEHG die Wettbewerbsbedingungen zwischen deutschen und gebietsfremden Spediteuren gegenüber der ohnehin verzerrten Wettbewerbssituation unwesentlich verändert.

Einer nach CO₂-Emissionen differenzierten Maut hingegen könnten auch ausländische Lkw nicht ausweichen – denn gezahlt wird für jeden Kilometer, der auf deutschen Mautstraßen zurückgelegt wird. Gerade deshalb sehen viele Akteure die Lkw-Maut als geeignetes Instrument, um

¹ Die Berechnungen erfolgen unter der Annahme, dass ein 40-Tonner mit Reichweite einer Tankladung von 2.500 km und einem Verbrauch von 31 l Dieselkraftstoff/100 km bei einer Frachtrate von 1,74 Euro/km den

regulären Bruttopreis je Liter bezahlt (Mittelwert 2021 bis einschließlich 15.02.2021).

emissionsarme Antriebe im Güterkraftgewerbe bei einheitlichen Wettbewerbsbedingungen konkurrenzfähig zu machen (Öko-Institut 2020).

Preisinstrumente wie das BEHG reizen Verhaltensanpassungen an. Allerdings reagieren Wirtschaftsakteure auf diese nicht immer wie von Entscheidungsträger*innen beabsichtigt. Insbesondere bei hohen Elastizitäten – wenn eine kleine Preisänderung zu einer starken Nachfrage- oder Angebotsänderung führt – kann es attraktiv sein, von an sich ökonomisch effizienten Wirtschaftsplänen abzuweichen (Max-Planck-Institut 2021). Trotz einer eher geringen Preiselastizitäten der Kraftstoffnachfrage sind Verhaltensanpassungen als Reaktion auf eine CO₂-Bepreisung durch das BEHG auch im Straßengüterverkehr plausibel (IW Köln 2019). Die tatsächliche Größenordnung der Problematik und inwiefern unterschiedliche CO₂-Preisinstrumente und Energiesteuersätze in Europa Wettbewerbsbeeinträchtigungen für deutsche Spediteure darstellen, ist bisher nicht vollständig geklärt – unter anderem weil auch deutsche Lkw im Ausland tanken können. Außerdem sind Kraftstoffkosten als Wettbewerbsfaktor für Transit- und Binnengüterverkehr unterschiedlich hoch zu bewerten.

BEHG und Lkw-Maut – Doppelbelastung?

Ab 2023 soll die Lkw-Maut nach fünf CO₂-Emissionsklassen differenziert werden. Die Branche spricht von einer Doppelbelastung: durch die geplante CO₂-Differenzierung der Maut und dem CO₂-Preis des BEHG. Diese Sorge ist zunächst einmal unbegründet, da die Details der Umsetzung unklar sind und die notwendige Revision der europäischen Eurovignetten-Richtlinie noch nicht abgeschlossen ist. Darüber hinaus hatte die Bundesregierung bereits im Gesetzentwurf zum BEHG angekündigt, etwaige Doppelbelastungen des Güterkraftgewerbes und einen möglichen Rückerstattungsmechanismus zu prüfen (BT-Drs 19/14746, S. 20).

Zum jetzigen Stand ist unter anderem noch unklar, ob die Neuregelung der Lkw-Maut überhaupt zu einer Mehrbelastung führen wird. Aktuell werden mit der Maut Infrastrukturkosten sowie externe Kosten durch Lärm und Luftverschmutzung angelastet. Für die neue CO₂-Differenzierung stehen zwei Ausgestaltungsoptionen zur Diskussion:

- CO₂-Differenzierung ohne zusätzliche Belastung: Die Anlastung der Infrastrukturkosten könnte aufkommensneutral umstrukturiert und nach den fünf Emissionsklassen differenziert werden. Die bestehende Belastung wird lediglich neu verteilt.
- CO₂-Differenzierung mit zusätzlicher Anlastung der Klimakosten: Klimakosten könnten zusätzlich auf die bestehenden Kostenbestandteile der Maut aufgeschlagen und somit zusätzliche Einnahmen generiert werden (BMVI 2020a).

Nur im zweiten Fall ist das Argument einer Doppelbelastung begründet und auch nur, wenn die zukünftige CO₂-Bepreisung durch BEHG und Lkw-Maut zusammen über einem angemessen hohen CO₂-Preis von 195 Euro je Tonne liegen, der die externen Kosten vollständig internalisiert.

Weiterhin ist anzumerken, dass es sich bei der CO₂-Differenzierung der Maut nicht um einen CO₂-Preis handelt – vor allem wenn sie ohne zusätzliche Anlastung der Klimakosten einhergeht. Beide Instrumente funktionieren sehr unterschiedlich und schaffen unterschiedliche Anreize. Tatsächlich komplementieren sie sich im Instrumentenmix.

Der CO₂-Preis des BEHG setzt direkt am Kraftstoff an und bepreist das in jedem Liter enthaltene CO₂. Der Emissionshandel internalisiert Klimakosten also zielgenau am tatsächlichen Kraftstoffverbrauch und setzt Anreize zur Vermeidung jeder einzelnen Tonne CO₂. Der Nachteil sind die beschriebenen Ausweichreaktionen, welche die Wirksamkeit des BEHG im Straßengüterverkehr hemmen könnten.

Die Lkw-Maut hingegen adressiert nicht den tatsächlichen CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge, sondern internalisiert die verschiedenen Kostenblöcke mithilfe verschiedener Mautteilsätze. Im Falle einer Anlastung der Klimakosten werden diese nur sehr bedingt verursachergerecht verteilt, da die fünf CO₂-Emissionsklassen den tatsächlichen CO₂-Ausstoß nur sehr grob abbilden können. In erster Linie entsteht also ein Anreiz, Fahrzeuge der bessergestellten Emissionsklassen zu kaufen.

Ein Vorteil der Lkw-Maut liegt darin, dass sie von inländischen und ausländischen Lkw für jeden auf deutschen Straßen gefahrenen Kilometer gezahlt wird und nicht ohne weiteres umfahren werden kann. Im wichtigen Transitland Deutschland entfaltet die Maut ihre Lenkungswirkung somit auch auf ausländische Lkw und stärkt die verursachergerechte Finanzierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur. Das wird umso wichtiger, wenn mit dem Verschwinden der Diesel-Lkw die Einnahmen aus der Energiesteuer sinken und gleichzeitig zukunftsweisende Investitionen in die Dekarbonisierung des Verkehrs getätigt werden müssen.

Auch hat die Lkw-Maut Vorteile mit Blick auf den Rebound-Effekt. Durch die Internalisierung der verschiedenen Externalitäten und der fahrleistungsabhängigen Ausgestaltung wirkt sie dem Anreiz entgegen, die Fahrleistung bei Steigerung der Kraftstoffeffizienz zu erhöhen (Llorca/Jamasb 2016).

Mit Blick auf die zuvor beschriebenen fiskalischen Umschichtungen erscheint es sinnvoll, die zusätzlichen Einnahmen einer CO₂-Komponente der Maut nicht dem Haushalt des BMVI zufließen zu lassen. Einnahmen einer CO₂-Bepreisung zweckgebunden für den Bau, Ausbau, Erhalt und Betrieb des Straßennetzes zu verwenden, wäre

grundlegend inkohärent. Sie sollten in den Bundeshaushalt fließen und somit zur allgemeinen Staatsfinanzierung oder – wie beim BEHG – zur Finanzierung des Energie- und Klimafonds (EKF) beitragen. Denkbar wäre auch, die Einnahmen zweckgebunden für Klimaschutzmaßnahmen im Haushalt des BMVI zu verwenden. Kaufprämien für elektrische Pkw beispielsweise werden derzeit aus dem Bundeshaushalt gezahlt. Der EKF finanziert u. a. Förderprogramme für den Austausch und Kauf von Lkw, Nutzfahrzeugen und Bussen, den Aufbau der Ladeinfrastruktur, strombasierte Kraftstoffe und weitere Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr (BMVI 2020b).

Fazit

Die Forderung nach Ausnahmen vom BEHG und die nachträgliche Aufnahme des Güterkraftgewerbes in das Beihilfesystem der Carbon-Leakage-Verordnung sind in Anbetracht der in diesem Papier adressierten Argumente vorerst abzuweisen. Jede Ausnahme vom BEHG führt zu einer Schwächung dieses Klimaschutzinstruments. Die fehlenden Preissignale würden die notwendige Transformation der Branche weiter verschleppen und somit letztlich noch

teurer machen. Ausnahmen vom BEHG sollten sich auf Sektoren konzentrieren, bei denen tatsächlich ein Risiko für Carbon Leakage besteht.

Wie gezeigt, ist im Falle des Straßengüterverkehrs nicht davon auszugehen, dass die CO₂-Bepreisung zu einer Verlagerung von Emissionen ins Ausland führt. International tätige Spediteure konkurrieren um Routen, entlang derer sie den gleichen Kraftstoffpreisen ausgesetzt sind. Größere Umwege sind auch bei hohen Preisdifferenzen nicht wirtschaftlich, so dass nicht von zusätzlichen Emissionen auszugehen ist.

Von einer Doppelbelastung des Güterkraftgewerbes durch das BEHG und eine CO₂-differenzierte Lkw-Maut kann frühestens ab 2023 gesprochen werden – und auch nur, wenn mit der CO₂-Differenzierung Klimakosten zusätzlich und in angemessener Höhe internalisiert werden. In diesem Fall ist zu prüfen, wie die zusätzlichen Einnahmen der CO₂-Komponente zu verwenden sind. Eine für Bundesfernstraßen zweckgebundene Verwendung im Haushalt des BMVI wäre klimapolitisch kontraproduktiv. Da die letztliche Ausgestaltung der Lkw-Maut noch unklar ist, kann eine Ausnahme zum jetzigen Stand nicht begründet werden.

LITERATURVERZEICHNIS

AMÖ, BGL, Bundesverband Paket & Express Logistik, BWVL, DSLV (2021): Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung –BECV). Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/becv/Stellungnahmen/Stellungnahmen_Verbaende/becv_stn_amoe_bgl_biek_bwvl_dslv_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 4.3.2021.

BGL (2020): Pressemitteilung vom 08.12.2020: Eurovigette: BGL begrüßt trotz Defiziten Fortschritte und fordert eine schnelle Lösung, um Doppelbelastung beim CO₂-Preis zu vermeiden. Abrufbar unter: https://www.bgl-ev.de/web/medien/presse/article_archiv.htm&news=3459&year=2020. Letzter Zugriff am: 28.2.2021.

BGL (2021): Modellrechnungen zur Kostenentwicklung im Güterkraftverkehr. Abrufbar unter: http://www.bgl-ev.de/web/der_bgl/informationen/branchenkostenentwicklung.htm?v=2#form. Letzter Zugriff am: 18.2.2021.

BMU (2020a): Klimaschutz in Zahlen – Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik (Ausgabe 2020). Abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_zahlen_2020_broschuere_bf.pdf. Letzter Zugriff am: 28.10.2020.

BMU (2020b): Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes. Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-brennstoffemissionshandelsgesetzes/>. Letzter Zugriff am: 15.2.2021.

BMU (2021): Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV). Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-einer-verordnung-ueber-massnahmen-zur-vermeidung-von-carbon-leakage-durch-den-nation/>. Letzter Zugriff am: 19.2.2021.

BMVI (2017): Brennstoffzellen-Lkw: kritische Entwicklungshemmnisse, Forschungsbedarf und Marktpotential. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/MKS/teilstudie-brennstoffzellen-lkw.html>. Letzter Zugriff am: 18.2.2021.

BMVI (2020a): Die Eurovignetten-Richtlinie kommt ab 2023. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/revision-eurovignetten-richtlinie.html>. Letzter Zugriff am: 19.2.2021.

BMVI (2020b): BMVI-Haushalt 2021 – Scheuer: Versprochen-Gehalten!. Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2020/069-scheuer-haushalt-2021.html>. Letzter Zugriff am: 3.3.2021.

DEHSt (2020): Nationales Emissionshandelssystem - Hintergrundpapier. Abrufbar unter: <https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/neh/neh-hintergrundpapier.html>. Letzter Zugriff am: 17.2.2021.

DSLVL (2020): Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (1. BEHG-ÄndG). Abrufbar unter: <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-brennstoffemissionshandelsgesetzes/>. Letzter Zugriff am: 2.3.2021.

EU KOM (2021): Weekly Oil Bulletin. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/energy/data-analysis/weekly-oil-bulletin_en. Letzter Zugriff am: 17.2.2021.

EU Rat (2020): Road charging reform – Council agrees its stance. Abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/18/road-charging-reform-council-agrees-its-stance/>. Letzter Zugriff am: 22.2.2021.

FÖS (2016): Ein nachhaltiges Steuersystem für Luxemburg. Eckpunkte und Ausgestaltungsvorschläge für ökologisch-soziale Steuerpolitik. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2016-01-FOES-Nachhaltiges-Steuersystem-Luxemburg.pdf>. Letzter Zugriff am: 16.3.2017.

FÖS, FFU, Öko-Institut (2020): Reform rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine Umweltorientierung der öffentlichen Finanzen. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/reform-rechtlicher-institutioneller>. Letzter Zugriff am: 7.9.2020.

IW Köln (2019): IW-Gutachten: CO₂-Vermeidung im Straßenverkehr. Abrufbar unter: <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/thomas-puls-thilo-schaefer-optionen-kostenverteilungswirkungen.html>. Letzter Zugriff am: 18.2.2021.

Llorca, M., Jamasb, T. (2016): Energy Efficiency and Rebound Effect in European Road Freight Transport. In: EPRG Working Paper 1622.

Max-Planck-Institut (2021): Besteuerung und ökonomisches Verhalten. Abrufbar unter:

https://www.tax.mpg.de/de/finanzwissenschaft/forschungsschwerpunkte/besteuerung_und_oekonomisches_verhalten.html. Letzter Zugriff am: 17.2.2021.

Öko-Institut (2020): Status quo und Perspektiven alternativer Antriebstechnologien für den schweren Straßengüterverkehr. Abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/status-quo-und-perspektiven-alternativer-antriebstechnologien-fuer-den-schweren-strassengueterverkehr>. Letzter Zugriff am: 17.2.2021.

UBA (2020a): Fahrleistungen, Verkehrsaufwand und „Modal Split“. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#fahrleistung-im-personen-und-guterverkehr>. Letzter Zugriff am: 12.10.2020.

UBA (2020b): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze. Stand 12/2020. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-12-21_methodenkonvention_3_1_kostensaetze.pdf. Letzter Zugriff am: 24.2.2021.

UBA (2020c): Umweltfreundlich mobil! Ein ökologischer Verkehrsartenvergleich für den Personen- und Güterverkehr in Deutschland. In: Broschüren. Jg. 44, Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltfreundlich-mobil>. Letzter Zugriff am: 16.2.2021.

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführerin: Carolin Schenuit

Förderhinweis (Stand 04.04.2018):

Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Umwelt
Bundesamt

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.