

GUTACHTEN

**Die Infrastrukturfinanzierung:
Möglichkeiten und Grenzen einer Pkw-Maut in Deutschland**

im Auftrag der

Agora Verkehrswende,
Agora Transport Transformation GGmbH,
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2, 10178 Berlin,
vertreten durch den Direktor Christian Hochfeld

erstellt durch

Rechtsanwalt Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwältin Julia Gelze

Becker Büttner Held · Rechtsanwälte Wirtschaftsprüfer Steuerberater · Part GmbH
Magazinstraße 15-16, 10179 Berlin

T +49 (0)30 611 28 40-0 · F +49 (0)30 611 28 40-99 · bbh@bbh-online.de



30.09.2021



BECKER BÜTTNER HELD

Dieses Gutachten wurde für unsere Mandantin und auf der Grundlage des mit unserer Mandantin bestehenden Mandatsvertrages erstellt. Es ist für den eigenen Gebrauch unserer Mandantin bestimmt. Vor einer Weitergabe des Gutachtens, ganz oder in Teilen, einer Veröffentlichung oder einer Bezugnahme im Außenverhältnis der Mandantin bedarf es einer schriftlichen Zustimmung durch uns.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserer Mandantin einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

Inhaltsverzeichnis

Teil 1 Sachverhalt und Fragestellung.....	5
Teil 2 Wesentliches Ergebnis	7
I. Bundesweite Pkw-Maut auf allen öffentlichen Straßen	7
II. Ermöglichung einer eigenständigen City-Maut.....	8
III. Kombination aus bundesweiter Maut und City-Maut (Additionsmodell)	9
IV. Vorgaben des höherrangigen Rechts	10
Teil 3 Rechtliche Würdigung.....	11
A. Ausgangslage.....	11
B. Die Varianten einer Pkw-Maut	12
I. Ausrichten an verschiedenen Zielen	13
II. Abstellen auf verschiedene Merkmale, Einbeziehung aller Pkw und leichter Nutzfahrzeuge	13
C. Rechtliche Ausgestaltung der Maut	14
I. Bestimmung der passenden Abgabenart.....	15
1) Die Maut als Straßenbenutzungsgebühr	15
a) Definition.....	15
b) Gesetzgebungskompetenz.....	15
c) Voraussetzungen.....	17
d) Zwischenergebnis.....	19
2) Die Maut als Sonderabgabe.....	19
a) Definition.....	19
b) Gesetzgebungskompetenz	20
c) Voraussetzungen für eine Finanzierungs Sonderabgabe.....	20
d) Voraussetzungen für eine Lenkungs Sonderabgabe.....	21
e) Zwischenergebnis.....	22
3) Die Maut als Steuer oder Beitrag	22
a) Steuer.....	23
b) Beitrag.....	23
4) Eigenständige City-Maut	24
a) Gesetzgebungskompetenz.....	24
b) Bestimmung der passenden Abgabenart	25
c) Ausgestaltung einer City-Maut	28

5) Gesamtergebnis zur rechtlichen Einordnung einer Maut	29
II. Mauthöhe und Mittelverwendung	29
1) Gebühr.....	30
a) Höhe der Mautgebühr	30
aa) Begrenzung durch das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip	30
bb) Internalisierung weiterer Faktoren.....	32
b) Verwendung der Mautgebühr.....	36
aa) Zweckbindung für die Länder	37
bb) Zweckbindung für die Kommunen.....	38
2) Sonderabgabe	39
a) Höhe der Maut-Abgabe	39
b) Verwendung der Maut-Abgabe	39
c) Problematik von hohen Maut-Erträgen	40
III. Kombination von bundes- und landesrechtlicher Regelung	41
1) Bundesgesetz mit Ermächtigung der Bundesländer und Kommunen zu weitergehenden Regelungen	42
2) Bundesgesetz und parallele Landesgesetze.....	43
3) Governance eines Gesetzes	44
D. Mögliche Techniken zur Mauterhebung	46
I. Allgemeine Möglichkeiten.....	46
II. Erhebung der LKW-Maut.....	46
E. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte	47
I. Datenschutz	47
II. Weitere betroffene Grundrechte	49
F. Europarechtliche Vorgaben	51
I. Aktueller Stand im Europarecht.....	51
II. Lehren aus dem EuGH-Urteil von 2019.....	52
G. Zwischenergebnis.....	54

Teil 1 Sachverhalt und Fragestellung

Mobilität ist ein zentraler Aspekt des modernen Lebensstils und eine Selbstverständlichkeit des Alltags. Der Transportsektor gehört zu einer Schlüsselbranche der Volkswirtschaft und entwickelt sich immer weiter. Auch die Zulassungszahlen für Neuwagen sind hoch: 2020 wurden 2.917.678 neue Kfz registriert, 2019 3.607.258.¹ Zwar steigt der Anteil von alternativ betriebenen Wagen,² jedoch ist dieser verhältnismäßig immer noch gering.

Der Transport von Gütern und Personen ist aber auch mit gesellschaftlichen Lasten verbunden. Er benötigt eine kapitalintensive Infrastruktur, die bisher durch Steuern und Nutzerabgaben (insb. LKW-Maut) finanziert werden muss. Angesichts der steigenden Elektrifizierung des Verkehrs ist jedoch perspektivisch davon auszugehen, dass die Einnahmen aus der Energiesteuer (Kraftstoffe) zeitnah zurückgehen werden, sodass deren Anteil an der Finanzierung der Infrastruktur sinken wird.

Doch neben diesen offensichtlichen Kosten, die sich einfach im Staatshaushalt wiederfinden lassen, gibt es noch weitere unerwünschte Folgen: Verkehrsunfälle, Lärm und Schadstoffemissionen sind einige Faktoren, die hierunter fallen. Diese Belastungen treffen nicht nur jene, die auch Nutznießer des Verkehrs sind. Es handelt sich um sog. Externe Effekte des Verkehrs, die im Regelfall zur Folge haben (sollten), dass der Staat regulierend eingreift und versucht, einen Interessenausgleich zwischen den Nutznießern des Verkehrs und den Belasteten herzustellen.³

Die Einführung einer Pkw-Maut kann ein Instrument sein, einen solchen Interessenausgleich herzustellen, führt sie doch im Idealfall dazu, dass diejenigen für die Infrastruktur und die Folgen des Verkehrs zahlen, die davon profitieren bzw. diese verursachen. Sie kann aber neben der Finanzierung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur auch die Finanzierung der Verkehrswende im Allgemeinen zum Ziel haben und hier nicht nur der Verbesserung des ÖPNV (etwa durch die Erhöhung der für den Betrieb zur Verfügung stehenden Mittel⁴), sondern auch dem Klimaschutz bzw. der

¹ Kraftfahrtbundesamt, Fahrzeugzulassungen im Dezember 2020 / Jahresbilanz, Pressemitteilung vom 8.1.2021.

² Der Neuzulassungsanteil von Januar bis April 2021 liegt für Elektroantriebe bei 21,9 %, vgl. Kraftfahrtbundesamt, Pressemitteilung 11/2021.

³ *Puls*, Externe Kosten am Beispiel des deutschen Straßenverkehrs – Ökonomisches Konzept, politische Relevanz, praktische Möglichkeiten und Grenzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, S. 6.

⁴ Beispielsweise durch die Erhöhung der für das Gemeindeverkehrsinfrastrukturgesetz vorgesehenen Bundes-Mittel. Zu beachten ist allerdings, dass die förderungsfähigen Projekte des GVFG nur den Bau und Ausbau sowie die Grunderneuerung von Verkehrsinfrastruktur umfassen, nicht jedoch den Betrieb derselben, vgl. BMVI, Heute fährt ich Öffis,

Vermeidung von Luftverschmutzung und Lärm dienen. Im Fokus stehen dabei eine Maut für sämtliche Straßennetze auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene (Netzmodell) ohne eine weitere Differenzierung sowie eine Maut im Netzmodell mit einem Stauaufschlag (im Sinne einer City-Maut beziehungsweise eines Gebietsmodells in überlasteten städtischen Gebieten).

Die Einnahmen dieser Maut-Systeme sollen dabei nicht nur der Straßeninfrastruktur, sondern auch der Finanzierung anderer Projekte (Lärmschutzmaßnahmen, ÖPNV, Ausbau von Fuß- und Radinfrastruktur) dienen.⁵

Dieses Gutachten behandelt insbesondere die folgenden Fragen:

- Welche Arten der öffentlich-rechtlichen Abgaben kommen für eine bundesweite Pkw-Maut realistisch in Betracht?
- Was gilt für eine ergänzende (oder ggf. auch alleinstehende) City-Maut?
- Kommt eine Kombination von bundesweiter Maut und (lokal/regional festgelegter) City-Maut in Betracht? Gibt es dafür sinnvolle Spielräume des Landesgesetzgebers?
- Welche Kosten kann eine Pkw-Maut abbilden?
- In welcher Höhe kann eine Maut angesetzt werden und wie können die Einnahmen verwendet werden?
- Welche Vorgaben sind seitens des Grundgesetzes und des Europarechts zu beachten?

unter www.bmvi.de. Auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage ist die Finanzierung der Betriebskosten durch eine Maut daher nicht möglich. Es bedürfte daher einer Gesetzesänderung des GVFG dahingehend, dass auch die Betriebsmittel mit Geldern des GVFG finanziert werden dürfen. Auf Grundlage der derzeitigen Rechtslage ist dies nicht möglich. Eine andere Möglichkeit ist die Mittelerrhöhung für das Regionalisierungsgesetz, welches auch den Betrieb finanziert und (nur) „insbesondere“ für den Schienenpersonennahverkehr gedacht ist.

⁵ INFRAS, Pkw-Maut für Deutschland, Inputpapier für die Agora Verkehrswende, 6.4.2021, S. 24.

Teil 2 Wesentliches Ergebnis

I. Bundesweite Pkw-Maut auf allen öffentlichen Straßen

Eine bundesweite Pkw-Maut kann in verschiedenen Formen gestaltet werden. Sie kann zeit- oder flächenbezogen erhoben werden, wobei Lenkungseffekte vor allem bei einer fahrleistungsabhängigen Mautberechnung zu erwarten sind.

Wir empfehlen die Ausgestaltung der Maut als Gebühr. Dem Bund steht je nach Ausrichtung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 oder 24 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer solchen Maut zu. Von einer solchen Maut könnten alle, d. h. neben den Bundes- auch die Landes-, Kreis und Gemeindestraßen umfasst sein, wie es das Mautkonzept von INFRAS auch vorsieht. Die für eine Pkw-Maut nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gemäß Art. 72 Abs. 2 GG notwendige Erforderlichkeit einer bundesweiten (anstelle einer landesrechtlichen) Regelung ist aus unserer Sicht gegeben. Nicht zuletzt sieht das Grundgesetz in diesem Artikel ausdrücklich vor, dass die Nutzung der Straßen mit einer Gebühr belegt werden kann.

Hinsichtlich der genauen Bestimmung der Maut ist sodann zu unterscheiden zwischen der zulässigen Höhe und der Verwendung der mit ihr erzielten staatlichen Einnahmen.

- Die Höhe der Gebühr kann sich an verschiedenen Faktoren orientieren, wie etwa den Schadstoffklassen, der Antriebsart, der Fahrzeit oder der gewählten Strecke. Die Grundlage einer Gebühr bilden stets diejenigen konkreten Kosten, die refinanziert werden sollen (wie Infrastruktur, Luftverschmutzung, Lärm oder Naturverbrauch). Eine Grenze der zulässigen Gebührenhöhe besteht auch oberhalb der tatsächlichen Kosten der Straßenbenutzung erst, wenn sich diese als insgesamt nicht mehr verhältnismäßig erweist. Eine Unverhältnismäßigkeit wird regelmäßig erst ab der doppelten Höhe der veranschlagten Kosten angenommen. Die Straßenbenutzungsgebühr darf daher insbesondere auch Lenkungszwecke entfalten. Externe Faktoren können mit einbezogen werden, dies geschieht bereits heute für die LKW-Maut. Es kommt zudem in Betracht, einen Stauzuschlag für die Nutzung überlasteter Straßen zu erheben. Angesichts eines Nutzenvorteils (etwa in Form von Zeitgewinn), der unmittelbar mit der Gebührenerhebung in Zusammenhang steht, ist dies auch im Rahmen einer Gebühr denkbar und etwa auch (allerdings derzeit nur für schwere Nutzfahrzeuge) in der EU-Wegekostenrichtlinie bereits angelegt.
- Alle Einnahmen aus der bundesweiten Pkw-Mautgebühr fließen unabhängig von der Straßenart, auf der sie erhoben wurden, zunächst in den allgemeinen

Bundes-Haushalt ein. Indes ist in der Formulierung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, welche neben der Erhebung auch die Verteilung der Straßenbenutzungsgebühr vorsieht, eine Verteilung der Mittel bereits angelegt. Es sollte daher eine Auszahlung der auf Landes- und Kommunalstraßen erhobenen Mauteinnahmen an die Länder vorgesehen werden, die wiederum Mittel an die Kommunen auszahlen hätten. Hintergrund ist, dass der Bund für die Finanzierung der Landes-, Kommunal- und Gemeindestraßen nicht zuständig ist. Er ist daher auch nicht in Vorleistung gegangen, die durch die Gebührenerhebung refinanziert werden soll und hat mithin keinen Anspruch auf die Mautgebühren. Sind die Gelder einem Haushalt final zugewiesen, sind sie dort frei verfügbar. Auch möglich ist eine gesetzliche Zweckbindung, bspw. für die Errichtung nachhaltiger Mobilitätswege. Zu beachten ist, dass eine solche Zweckbindung im Grundsatz nur für eigene Gelder festgelegt werden kann und sich im Rahmen der zugewiesenen Kompetenzen halten muss. Der Bund kann daher grundsätzlich nicht vorgeben, wofür die Länder oder Kommunen die Mauteinnahmen zu verwenden haben.

Neben der Ausgestaltung als Gebühr käme auch eine Sonderabgabe in Betracht, dies würde jedoch zu größeren Folgeproblemen führen: Eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion dürfte ausschließlich dem Ausbau des Straßenverkehrs dienen, sodass etwa der Ausbau und Betrieb der öffentlichen Verkehrsmittel nicht über die Mauteinnahmen mitfinanziert werden könnten. Eine Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion wiederum darf nur Projekten außerhalb des Straßenverkehrs dienen, wobei hiervon nur der Pkw-Verkehr betroffen ist – die Finanzierung etwa des Rad- oder Fußverkehrs könnte mithin mithilfe von Maut-Geldern bezuschusst werden. Insgesamt unterliegen Sonderabgaben aufgrund ihrer Ähnlichkeit zur Steuer erhöhten Begründungsanforderungen und müssen gesondert verwaltet werden. Ein Vorteil einer Sonderabgabe wäre hingegen die erleichterte Möglichkeit eines Stauzuschlags, da dessen Herleitung nicht an die strengeren Gebührenvorschriften gekoppelt wäre.

II. Ermöglichung einer eigenständigen City-Maut

Ebenso ist die Einführung einer für sich stehenden City-Maut möglich. Eine solche ist dabei nicht nur auf größere Städte beschränkt. Der Bund hat neben der eigenständigen Einführung einer solchen auch die Möglichkeit, (nur) den rechtlichen Rahmen zu schaffen und die Umsetzung an die Länder und Kommunen zu delegieren. Hierdurch wäre es den Ländern erlaubt, eigenständig über die Einführung an sich und die konkrete Ausgestaltung einer City-Maut zu entscheiden.

Auch für die City-Maut ist die Ausgestaltung als Gebühr empfehlenswert. Hierfür bedürfte es nach Art. 72 Abs. 2 GG die (gerichtlich überprüfbare) Feststellung durch

30.09.2021

den Gesetzgeber, dass eine bundesrechtliche Regelung erforderlich ist. Wie bei der bundesweiten Maut müssten sich die geltend gemachten Kosten auf konkrete staatliche Investitionen (etwa in die Infrastruktur) oder externe Kosten (etwa für die Lärmbekämpfung und Luftreinigung) beziehen.

Solange der Bundesgesetzgeber nicht tätig wird, kann aber auch jedes Bundesland eine City-Maut für Pkw ermöglichen – mit Ausnahme der Bemautung von Bundesfernstraßen. Eine Einführung durch die Kommunen kann nur mit einer derzeit noch fehlenden gesetzlichen Ermächtigung hierzu auf Bundes- oder Landesebene vorgenommen werden.

Für die Verwendung der Einnahmen sowie die Vorgaben des höherrangigen Rechts kann auf die Ausführungen zur bundesweiten Pkw-Maut verwiesen werden.

III. Kombination aus bundesweiter Maut und City-Maut (Additionsmodell)

Eine Kombination aus einer bundesweiten Maut mit einer zusätzlichen City-Maut ist möglich. Hierfür kommen zwei Modelle in Frage. Unsere Empfehlung ist die Ausgestaltung eines Bundesgesetzes, das eine Grund-Gebühr auf allen Straßen einführt und darüber hinaus den Bundesländern Spielräume für die Geltendmachung weiterer Kosten einräumt.

Solch ein Gesetz könnte auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erlassen werden. Die Länder und Kommunen hätten sodann die Möglichkeit, zusätzlich zu einer festen Grundgebühr weitere externe Kosten zu berücksichtigen und damit Modifikationen oder Ergänzungen hinsichtlich der Gebührenhöhe vorzunehmen. Auch ein Stauzuschlag für die Nutzung von besonders verkehrsbelasteten Straßen könnte als (exklusiv vorbehaltene) Option für die Kommunen vorgesehen werden. Da ein solches Gesetz alle Straßen umfassen würde, dürften auch die Länder (und Kommunen) eigene Regeln für alle Straßen erlassen – mithin auch auf denen, die nicht in ihrer originären Baulast stehen. Die auf dem Bundesgesetz basierenden landesrechtlichen Regelungen würden bei einem solchen Vorgehen zur Systematik der Bundesregelung passen und damit Widersprüche vermeiden. Als Beispiel könnten die Regelungen zur Parkgebührenhöhe dienen; hier sind die Länder ermächtigt, die konkrete Gebührenhöhe selbständig zu bestimmen und können diese Ermächtigung auch an die Kommunen weitergeben.

Grundsätzlich denkbar wären auch parallele Maut-Gesetze auf Bundes- und Landesebene. Dieses Vorgehen birgt jedoch erhebliche rechtliche Risiken. So könnte der Bund ebenfalls auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG ausdrücklich eine bundesweite Mautgebühr regeln, die außer den Infrastrukturkosten keine weitergehenden

30.09.2021

Faktoren berücksichtigt und dahingehend somit auch keine Sperrwirkung für die Gesetzgebungskompetenz der Länder ausübt. Diese könnten sodann auf Grundlage desselben Kompetenztitels eine Maut einführen, die allerdings ausschließlich auf andere (externe) Kosten abstellt und somit eine andere Wirkungsrichtung hat. Auch ein Stauzuschlag könnte dann hiervon umfasst sein. Dies dürfte sowohl als Gebühr als auch in Form einer Sonderabgabe denkbar sein, da es (nur) auf die erfassten Kosten ankommt. Jeder Kostenfaktor darf nur einmal berücksichtigt werden. Da sich hier aber zwei Instrumente auf dieselbe Idee berufen (Bepreisen des Befahrens von Straßen), bedarf es einer sehr genauen Abgrenzung, wie weit die Sperrung des Bundesgesetzgebers reicht. An die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Lösung sind daher erhöhte Anforderungen zu stellen. Es müsste gewährleistet sein, dass die Sachverhalte sauber getrennt werden. Ob dies möglich und je nach Regelung des Bundesgesetzes auch sinnvoll ist, könnte nur anhand eines konkreten Regelungsvorschlags tiefergehend geprüft werden.

IV. Vorgaben des höherrangigen Rechts

Die Einführung einer Pkw-Maut ist in Abhängigkeit von ihrer konkreten Ausgestaltung verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich.

Aus Sicht des Grundgesetzes muss bei der Regelung der Mauterhebung und -kontrolle insbesondere auf den Aspekt des Datenschutzes geachtet werden. Hier kann auf das bereits etablierte System der Lkw-Maut zurückgegriffen werden. Der Bundesdatenschutzbeauftragte hat –ebenfalls in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung– für die Einführung einer Pkw-Maut keine grundsätzlichen Bedenken angemeldet. Ebenso ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt, dass es kein Recht darauf gibt, seine Daten vollumfänglich selbst zu beherrschen.

Grundsätzlich erfordert das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG nur dann die Schaffung von Ausnahmeregelungen, wenn eine Gleichbehandlung verschiedener Sachverhalte augenscheinlich ungerecht wäre. Dies dürfte (nur) auf diejenigen Kfz-Nutzer:innen zutreffen, die in erhöhtem Maße auf die Nutzung ihres Pkw angewiesen sind, weil sie dieses etwa aus gesundheitlichen Gründen benötigen.

Aus europarechtlicher Perspektive ist vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils aus dem Jahr 2019 vor allem auf eine fehlende Kopplung von Mauteinführung und Steuerenkung zu achten, um dem Vorwurf einer Diskriminierung von (EU-)Ausländern entgegenzutreten. Darüber hinaus wird seitens der EU-Kommission zwar zeitnah eine Erweiterung der bereits bestehenden LKW-Maut auf Nutzfahrzeuge ab 3,5 Tonnen geplant, diese umfasst jedoch Stand jetzt keine Pkws und stünde wohl auch ansonsten einer nationalen Maut-Regelung nicht entgegen.

Teil 3 Rechtliche Würdigung

A. Ausgangslage

Die Pkw-Maut ist in Deutschland vor allem in Zusammenhang mit dem EuGH bekannt: Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 18.06.2019 (EuGH, Rs. C-591/17) den deutschen Entwurf einer Infrastrukturabgabe, die für in Deutschland zugelassene Pkw eine gleichzeitige Steuerentlastung bei der Kfz-Steuer vorsah, als europarechtswidrig verurteilt. Sie sei gegenüber Ausländerinnen und Ausländern diskriminierend. Damit wurde dem Vorhaben des Bundes, eine Pkw-Maut in Deutschland einzuführen, eine Absage erteilt und das Thema Maut hierzulande nicht mehr viel besprochen. Es scheint verbrannte Erde zu sein.⁶

Was der EuGH in seiner Entscheidung indirekt aber auch deutlich machte: Eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut kann – abhängig von ihrer Ausgestaltung – durchaus zulässig sein, wenn sie nicht diskriminierend wirkt.⁷ Auch die Bundesregierung erkannte in dem Urteil des EuGH keine grundsätzliche Absage an die in rund 20 EU-Mitgliedsstaaten umgesetzte Nutzerfinanzierung.⁸ Deswegen lohnt sich – insbesondere auch angesichts großer Finanzierungslücken im Verkehrssektor⁹ und perspektivisch sinkender Einnahmen aus Kfz- und Energiesteuer – ein genauer Blick auf die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer solchen nutzerfokussierten Infrastrukturfinanzierung. Ganz in diesem Sinne zeigt auch die im Jahr 2005 eingeführte LKW-Maut, dass eine (europa-)rechtskonforme Umsetzung möglich sein sollte: Seit 2018 sind nunmehr alle 51.000 km Bundesautobahnen und -straßen für Lastkraftwagen mautpflichtig¹⁰, wobei sich die genaue Mautgebühr an Schadstoffausstoß und Gewichtsklasse des LKW sowie den genauen Wegekosten orientiert. In die Berechnung der Maut fließen neben Infrastruktur (Bau, Ausbau, Erhalt, Betrieb der Straßen)

⁶ So auch Agora Verkehrswende, Die Maut ist tot, es lebe die Maut, 19.10.2020, <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/die-maut-ist-tot-es-lebe-die-maut/> (zuletzt aufgerufen am 26.2.2021).

⁷ SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, 2020, S. 378: Hier wird der Begriff der Streckenabhängigkeit verwendet, dieser dürfte jedoch mit Fahrleistungsunabhängigkeit synonym sein.

⁸ Bundesregierung, Antwort auf die kleine Anfrage u.a. der FDP zu den Kosten der Pkw-Maut, 23.7.2019, BT-Dr. 19/11867, S. 3.

⁹ Der Bundesrat spricht von € 7,2 Mrd. jährlich; BT-Dr. 18/3990, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, 11.02.2015, S. 42.

¹⁰ Toll Collect, Report Mautnetz und Lkw-Verkehr Mai bis August 2020, S. 4; im Zeitraum 09/2018 bis 08/2019 wurden ca. 40 Mrd. Kilometer von knapp 240.000 registrierten Kunden mit ca. 1,2 Mio.- On-Board-Units (OBU) erfasst, vgl. Toll Collect, Geschäftsbericht 2018/2019, Dezember 2019, S. 3.

auch Lärm und Luftverschmutzung als Kosten mit ein. Die Einnahmen (2019 bei ca. € 7,5 Mrd.) werden abzüglich eines Verwaltungsbetrags in Höhe von € 1,3 Mrd. ausschließlich dem Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellt.¹¹ Ein großer Anteil der Infrastrukturkosten wird so bereits heute von denjenigen getragen, die diese Infrastruktur auch stark beanspruchen.

Im Nachfolgenden wird dargestellt, ob und wie eine Pkw-Maut auf Bundesebene gestaltet werden könnte und ob Möglichkeiten gegeben sind, die Einnahmen zur Förderung nachhaltiger Mobilität (z. B. Radwege, Schienen- oder Busverkehr) zu nutzen.¹² Eine Zweckbindung des Aufkommens für den Erhalt und Ausbau der Straßen würde die Mauteinnahmen an die Infrastrukturpolitik vergangener Jahrzehnte binden, sodass zukünftige und am Klimaschutz ausgerichtete Investitionsentscheidungen erschwert wären.¹³ Darüber hinaus sollen die Voraussetzungen für die Einführung einer City-Maut dargestellt werden. Diese hätte ebenso wie eine bundesweite Maut speziell in Ballungsräumen das Potential, sowohl den Verkehr zu entlasten (durch die Vermeidung von Staus und die Reduktion des motorisierten Individualverkehrs generell) als auch die externen Kosten (wie Lärm oder die Verschmutzung der Luft) zu verringern.

B. Die Varianten einer Pkw-Maut

Eine Maut kann in verschiedenen Formen ausgestaltet werden. So kann sie flächenbezogen wirken (sog. City-Maut), für einen gewissen Zeitraum unbegrenztes Fahren ermöglichen (sog. Vignetten-System bzw. Vignette) oder kilometerweise abgerechnet werden (klassische Maut bzw. häufig als Pkw-Maut bezeichnet).¹⁴ Alle Systeme sind in anderen EU-Mitgliedsstaaten zu finden.¹⁵ Und auch Deutschland regelte die Maut nicht einheitlich: Während die LKW-Maut kilometergenau abgerechnet wird, war die Infrastrukturabgabe in Form einer Vignette geplant, die von inländischen Kfz-Haltern für ein Jahr zu bezahlen war. Eine Ausgestaltung einer Pkw-Maut muss

¹¹ VIFG, Mauteinnahmen und Mautverwendung für 2019, unter www.wifg.de.

¹² Bei dem derzeit in Baden-Württemberg geplanten Mobilitätspass handelt es sich nach unserem Dafürhalten nicht um eine Maut, wenngleich auch hier die Finanzierung der Straße der Grund für die Einführung ist. Hier wurde eine verpflichtende Abgabe konzipiert, die zu einer vergünstigten Nutzung des ÖPNV berechtigt, vgl. die Pressemitteilung des Landes Baden-Württemberg vom 20.11.2020: Mobilitätspass für einen starken öffentlichen Nahverkehr.

¹³ BT-Dr. 18/10440, Änderungsantrag der LINKEN zum Entwurf eines 4. Gesetzes zur Änderung des BFernStrMG, 2016.

¹⁴ Das Umweltbundesamt empfiehlt eine fahrleistungsabhängige Maut, welche sowohl die Finanzierung besser ermögliche als auch verursachergerechter sei, vgl. Positionspapier des UBA: Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt, November 2015.

¹⁵ Bspw. Vignettensystem in Österreich, streckenbezogene Maut in Italien und Frankreich, City-Maut in London.

sich also nicht an derjenigen der LKW-Maut orientieren. Dies dürfte gleichwohl sinnvoll sein, um ein Nebeneinander verschiedener Systeme –auch vor dem Hintergrund einer möglichen zukünftigen europarechtlichen Pkw-Maut– zu vermeiden.

I. Ausrichten an verschiedenen Zielen

Die verschiedenen Mautarten dienen grundsätzlich unterschiedlichen Interessen.

Während eine Vignette aufgrund ihrer fahrleistungsunabhängigen Kosten (nur) als eine (weitere) Finanzierungsquelle geeignet und recht unkompliziert umsetzbar ist, kann eine fahrleistungsabhängige Maut sowohl Einnahmen generieren als auch der Verkehrssteuerung dienen, denn motiviert sie zur Vermeidung unnötiger Fahrten. Eine City-Maut hingegen soll im Wesentlichen den Innenstadtverkehr entlasten und Staus reduzieren, dem Ausbau des Nahverkehrs dienen und die Umweltbelastung durch zu viel Verkehr mindern.¹⁶

Angesichts der Ziele, durch eine Maut gemäß dem Verursacherprinzip diejenigen die Verkehrskosten tragen zu lassen, die auch Nutznießer des Verkehrs sind, und daneben sowohl Anreize zur Fahrvermeidung zu schaffen als auch nachhaltige Infrastruktur wie Radwege, den öffentlichen Personennahverkehr und Schienen zu fördern, kommt eine solche in Form einer fahrleistungsabhängigen Abgabe am ehesten in Frage.¹⁷

II. Abstellen auf verschiedene Merkmale, Einbeziehung aller Pkw und leichter Nutzfahrzeuge

Auch für die Bestimmung der Mautpflicht und -höhe kann auf verschiedene Merkmale abgestellt werden. So bietet sich eine Unterscheidung nach fahrzeugspezifischen Kriterien oder objektiven Faktoren an.

Objektive Faktoren wären bspw. die Straßenart¹⁸ oder die Kilometeranzahl. Hinsichtlich fahrzeugspezifischer Merkmale könnten sowohl das Gewicht als auch die

¹⁶ UBA, PKW-Maut in Deutschland?, 2010, S. 5; dort auch eine ausführliche Abwägung zwischen den verschiedenen Maut-Arten.

¹⁷ So auch z.B. der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), in: Empfehlungen des SRU zur Regierungsbildung, 11.10.2017; in: Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, S. 380.

¹⁸ Bislang gilt zum Beispiel die LKW-Maut nur auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Aktuell gibt es Überlegungen, die Mautpflicht auf Landes- und Kommunalstraßen einzuführen. Dies wird seitens der schwarz-grünen Landesregierung in Baden-Württemberg vorgeschlagen und soll grundsätzlich für ganz Deutschland und nur im Notfall lediglich landesweit gelten, vgl. *Wilkens*, Grün-Schwarze wollen LKW-Maut auch für Landes- und Kommunalstraßen, 3.5.2021, unter www.heise.de (zuletzt aufgerufen am 18.5.2021).

Schadstoffklasse als Unterscheidungskriterien herangezogen werden. Während die LKW-Maut (bislang) erst ab einem Gewicht von 7,5 Tonnen greift, bepreiste die nie realisierte Pkw-Maut nur Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen. Ein Abstellen der zukünftigen Maut auf dieses Gewicht als Obergrenze würde zu einer Ungleichbehandlung der mautpflichtigen Wagen gegenüber denjenigen Fahrzeugen mit einem Gewicht zwischen 3,5 und 7,5 Tonnen führen, welche nur die Kfz-Steuer, nicht aber eine Maut entrichten müssen. Angesichts des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG bedürfte die Differenzierung nach dem Gewicht daher einer besonderen Rechtfertigung.¹⁹ Werden alle Fahrzeuge bis 7,5 Tonnen bemautet, kommt es nicht zu einer solchen ungleichen Belastung.

Im Umkehrschluss dürfte die Maut die Einbeziehung aller Pkw und leichten Nutzfahrzeuge bis zu einem Gesamtgewicht von 7,5 Tonnen ermöglichen.

C. Rechtliche Ausgestaltung der Maut

Bevor eine inhaltliche Ausgestaltung der Maut geprüft werden kann, bedarf es angesichts verschiedener öffentlich-rechtlicher Abgaben zunächst einer Einordnung, in welcher Form eine fahrleistungsabhängige Maut gestaltet werden kann. Möglich ist eine Maut als Gebühr, Sonderabgabe, Steuer oder Beitrag. Alle vier Varianten haben verschiedene Voraussetzungen und sind unterschiedlich gut für eine verkehrslenkende Maut geeignet. Hinzu kommt die gebietsbezogene City-Maut. Des Weiteren bedarf es einer Prüfung, wie die Mauthöhe bestimmt und Einnahmen verwendet werden können.

Die nachfolgenden Erwägungen beziehen sich auf eine Einbeziehung aller öffentlichen Straßen, d. h. neben den Bundesfern- auch die Landes-, Kreis-, Gemeinde- und sonstigen Straßen.²⁰ Sofern nachfolgend nur von Landesstraßen die Rede ist, sind hiervon alle drei Unterkategorien mitgemeint.

¹⁹ Hofmann, Die gescheiterte Infrastrukturabgabe: Ende eines Irrwegs?, NVwZ 2019, 1257; die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages sieht eine mögliche Rechtfertigung einer gewichtsabhängigen Mautpflicht in den möglichen unterschiedlichen Straßennutzungszwecken, vgl. WD 3 – 3000 – 175/14, 22.08.2014, S. 7.

²⁰ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Straßenrechtliche Fragen zur Widmung und Abstufung, WD 5 – 3000 – 031/20, 27.3.2020, S. 4.

I. Bestimmung der passenden Abgabenart

1) Die Maut als Straßenbenutzungsgebühr

Zwar geht die Finanzverfassung des Grundgesetzes davon aus, dass der allgemeine Finanzbedarf des Staates aus Steuern gedeckt wird („Prinzip des Steuerstaates“).²¹ Gleichwohl sind staatliche Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) sowie Sonderabgaben unter bestimmten Bedingungen zulässig. Da auch die bereits existente LKW-Maut in Form einer Straßenbenutzungsgebühr ausgestaltet ist, bietet es sich zunächst an, auch für eine Pkw-Maut dieses Instrument vorrangig zu prüfen.

a) Definition

Nach § 3 Abs. 4 BGebG sind Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die der Gebührengläubiger vom Gebührenschuldner für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erhebt. Individuell zurechenbar ist eine Leistung, die willentlich in Anspruch genommen wird, § 3 Abs. 2 Nr. 1 BGebG. Es bedarf also einer konkreten Nutzung, die bloße Ermöglichung reicht noch nicht aus. Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Unterschieden wird die Verwaltungs- von der Benutzungsgebühr. Grund und Höhe der Gebühr bestimmen sich nach dem konkreten Aufwand der Leistungserbringung oder -bereitstellung seitens des Staats.²²

b) Gesetzgebungskompetenz

Die Kompetenz für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben wird von derjenigen für die jeweilige Sachmaterie umfasst.²³ Als Kompetenztitel kommen sowohl Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 als auch Nr. 24 GG in Betracht. Beide stehen dem Bund zur Verfügung.

In Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG wird die konkurrierende Gesetzgebung für das Gebiet der Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen festgelegt. Umfasst hiervon sind neben den Bundesfernstraßen auch alle anderen öffentlichen Straßen.²⁴

²¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Überblick über das System der öffentlichen Abgaben, WD 4 – 3000 – 240/10, 2010, S. 4.

²² Seiler in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 105 Rn. 81.

²³ Ständige Rechtsprechung, zul. vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 18.7.2018, 1 BvR 1675/16.

²⁴ Seiler, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 74 Rn 85.

30.09.2021

Voraussetzung für ein Tätigwerden auf dieser Grundlage ist gemäß Art. 72 Abs. 2 GG die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung, um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse sicherzustellen. An diese Notwendigkeit sind hohe Maßstäbe anzusetzen, da sie das grundsätzlich föderale System umgeht. Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages hält die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung für schlecht begründbar,²⁵ muss aber gleichwohl zugestehen, dass dies für die Lkw-Maut anders eingeschätzt worden ist.²⁶ Wenngleich derzeit (noch) keine Klarheit dahingehend besteht, ob eine Pkw-Maut nur auf bundesgesetzlicher Ebene sinnvoll ist, kann mit Verweis auf die Lkw-Maut aus unserer Sicht mit guten Gründen angenommen werden, dass eine bundesweite Pkw-Maut zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich sein dürfte. Unterschiedliche Maut-Gesetze der Länder würden zu einer Rechtszersplitterung und einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung der Abgabepflichtigen führen.

Alternativ ist auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG eine mögliche Kompetenzgrundlage. Diese Regelung betrifft die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. Hier bedarf es keiner gesonderten Prüfung des Erfordernisses einer bundesweit einheitlichen Regelung. Allerdings dürfte der Anknüpfungspunkt für die Gebühr hier dann nicht (nur) der „Fahrkilometer“ sein, da dieser unzureichend eng mit dem Ziel der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung verbunden ist. Auch ein bloßes Abstellen auf das Gewicht des Fahrzeugs dürfte noch nicht ausreichen, da sich hiervon nicht eindeutig ableiten lässt, wie viele Emissionen und wie viel Lärm von dem Pkw ausgehen. Ein Handeln auf dieser Grundlage käme daher wohl nur in Betracht, wenn bezüglich der Luftverschmutzung auf den Emissionsausstoß der Fahrzeuge und bezüglich des Lärms auf die Immissionen abgestellt würde.²⁷ Dies wird auch bei der Lkw-Maut so gehandhabt.²⁸ Es handelte sich dann um eine „Emissionsgebühr“. Als Folgeproblem

²⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Bundeskompetenz zur Einführung einer Maut auf Straßen der Länder und der Kommunen, WD 3 – 3000 – 015/13, 2013, S. 8.

²⁶ BT-Dr. 14/7013, Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren, 1.10.2001, S. 9.

²⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Bundeskompetenz zur Einführung einer Maut auf Straßen der Länder und der Kommunen, WD 3 – 3000 – 015/13, 2013, S. 10.

²⁸ Gemäß dem Wegekostengutachten 2018-2022 werden die Kosten der Luftverschmutzung vereinfacht ausgedrückt aus der Multiplikation eines Emissionsfaktors in g/Fzkm mit einem Kostenansatz €/g (je Fahrzeuggruppe und Straßenklasse) berechnet, vgl. ebenda S. 91.

30.09.2021

stellt sich dann jedoch die Frage, inwieweit die Gebühr ein Äquivalent für den Verbrauch der „reinen“ Luft darstellen kann.

c) Voraussetzungen

Geht man –bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG– von der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung und damit von einer Gesetzgebungskompetenz aus, kommt für die Maut nur die Benutzungsgebühr in Betracht. Da Straßen eine öffentliche Einrichtung sind, könnten grundsätzlich Gebühren für ihre Benutzung erhoben werden.²⁹

Gebührensschuldner ist gem. § 6 Abs. 1 BGebG derjenige, dem die öffentliche Leistung individuell zurechenbar ist. Dem Einzelnen zugerechnet wird die Nutzung der Straßen durch die Kfz-Halter oder für den Fall, dass dieser nicht ausfindig gemacht werden kann, weiteren in Frage kommenden Personen.³⁰ Die staatliche Gegenleistung zur Gebühr entspricht der Duldung dieser (gemeingebräuchlichen) Straßennutzung: zwar ist die staatliche Leistung zunächst „anonym“, denn steht die Straße jedem offen und ist auch ohne die Zahlung der Gebühr zugänglich. Sie wird aber durch die Inanspruchnahme der Straße konkretisiert und der Gebührensschuldner somit individualisiert. Bei einer fahrleistungsabhängigen Maut kann eine Gegenleistung so ausreichend bestimmt werden, da sie abhängig vom tatsächlichen Fahrverhalten konkretisiert und abgerechnet wird.

Eine Vorzugslast (d. h. eine Abgabe, die ausschließlich als Gegenleistung für eine staatliche Leistung zu entrichten ist) ist nur diejenige, die zumindest auch der Kostendeckung dient; zielt die Abgabe lediglich darauf ab, zur Verminderung von Umweltverschmutzung und Entlastung der Straßen das Befahren derselben an eine Zahlungspflicht zu koppeln, knüpft sie nicht an einen staatlichen Aufwand an, denn zu ergreifende Maßnahmen aufgrund ebendieser Umweltverschmutzung oder Straßenüberlastung sind dem Einzelnen nicht zurechenbar.³¹ Eine Gebühr kann auf dieser abstrakten Ebene aber nicht erhoben werden. Es bedarf daher auch einer kon-

²⁹ Wissenschaftlicher Dienst, WD 4 – 3000 - 143/13, S. 8., auch das Infrastrukturabgabegesetz sah die Maut als eine Gebühr an, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 7 BGebG.

³⁰ Gemäß § 2 Abs. 1 BFstrMG ist der Gebührensschuldner der Lkw-Maut zunächst der Eigentümer oder Halter. Nachrangig können auch die Person, die über den Gebrauch der Motorfahrzeugs bestimmt, die Führer des Motorfahrzeugs ist, auf die das Motorfahrzeug zugelassen ist oder der das Kennzeichen zugeteilt worden ist, als Mautschuldner herangezogen werden.

Diese Abstufung dürfte auch für eine Pkw-Maut sinnvoll sein, da sie eine „Gebührenflucht“ vermeidet.

³¹ *Jachmann*, NVwZ 1992, 932 (hier zur Ausgestaltung einer Nahverkehrsabgabe).

30.09.2021

kreten Verknüpfung mit durch die Inanspruchnahme der staatlichen Leistung entstandenen Kosten. Soziale bzw. verhaltenslenkende Zwecke allein können daher die Gebührenerhebung per se nicht rechtfertigen, sondern erst bei der Gebührenbemessung eine Rolle spielen. Hier können sie insoweit fruchtbar gemacht werden, als sie eine dem Grunde nach durch einen anderen Sachgrund legitimierte und daher an sich gemäß diesem zu bemessende Gebühr der Höhe nach modifizieren.³²

Bemessungsgrundlage für die Maut ist stets die konkrete Fahrleistung in Verbindung mit verschiedenen Faktoren, beispielsweise der Straßenabnutzung durch die gefahrene Entfernung (als klassische Kosten)³³, die CO₂-Emissionen und Schadstoffklassen (als externe Kosten) oder der Wert des vorhandenen Straßennetzes (als zusätzlicher Wert) an sich sein.³⁴

Stellt man auf diesen (immateriellen) Wert des Straßennetzes an sich ab, ist der fehlende Markt problematisch, der eine Bestimmung des Leistungswerts „Bereitstellung des Straßennetzwerkes“ nahezu unmöglich macht. Denn besteht diese Leistung nicht nur aus der konkreten Asphaltierung von Wegen, sondern ermöglicht bundesweiten Verkehr, Warentransport und berufliche Fahrten. Diesen kommen eigene monetäre Werte zu. Den Preis für diesen Nutzen der Straßennutzung kann der Staat als Monopolist einseitig bestimmen.³⁵

Wird die Mautgebühr alternativ auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt, erscheint auch hier problematisch, Luft dahingehend zu quantifizieren, dass ihr Verbrauch spezifisch erfasst und berechnet werden kann (anders als etwa bei Wasser³⁶).³⁷ Denn (noch) ist die Luft „frei“ und privat nutzbar.

³² *Wienbracke*, Begriffliche und verfassungsrechtliche Grundlagen des Gebührenrechts, JuS 2019, 1070, 1074.

³³ Ein Richtwert für die auf tatsächlichen Kosten beruhende Gebührenhöhe ergibt sich aus den Erstellungs-, Unterhaltungs- und Reinigungskosten, dividiert durch die voraussichtlichen Nutzungsfälle und abzüglich der durch die Energiesteuer geleisteten oder Dritten zuzurechnenden Anteile. Dies stellt jedoch eine komplexe Berechnung dar, an deren Ende eine Gebührenhöhe stehen könnte, die zu gering ist, um Lenkungswirkung zu entfalten.

³⁴ BUND, Strecken- und emissionsabhängige PKW-Maut statt Vignettenlösung?, 2014, S. 6.

³⁵ *Manssen*, DÖV 1996, Heft 1, 16.

³⁶ BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995, BVerfG 2 BvR 413/88.

³⁷ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2013, WD 4 – 3000 – 017/13, S. 7.

30.09.2021

d) Zwischenergebnis

Eine Pkw-Maut kommt –parallel zur LKW-Maut– als Benutzungsgebühr in Betracht.³⁸ Gestützt werden kann sie je nach Schwerpunkt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 oder Nr. 24 GG. Probleme könnten sich hinsichtlich der Bestimmung der Gegenleistung ergeben. Auch die Gebührenhöhe ist angesichts der unklaren Berechnungsgrundlage nicht einfach zu ermitteln, sofern sie nicht nur zur Infrastrukturerhaltung genutzt werden wird. Ein Ansatzpunkt hierfür kann jedoch die Berechnungsgrundlage für die Lkw-Maut bieten: Das aktuelle Wegekostengutachten 2018-2022 ermittelt die konkreten Kosten der Straßennutzung unter Berücksichtigung der Luftverschmutzung und Lärmbelästigung, bezieht sich allerdings nur auf die Bundesfernstraßen.³⁹

2) Die Maut als Sonderabgabe

Weiter kommt die Maut in Form einer Sonderabgabe in Betracht.

a) Definition

Eine Sonderabgabe steht außerhalb der klassischen Abgabentrias Steuer, Gebühr und Beitrag. Sie unterliegt engen Grenzen, da sie von drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung abweicht: Der Gesetzgeber nutzt zum einen eine Kompetenz außerhalb der Finanzverfassung für die Auferlegung von Abgaben, zum anderen gefährdet er durch den haushaltsflüchtigen Ertrag das Budgetrecht des Parlaments. Zuletzt verlagert er die Finanzierungslast von der Allgemeinheit auf eine bestimmte Gruppe.⁴⁰ Sie ist mithin eine Abgabe ohne zurechenbare Gegenleistung, die aber nicht allen, sondern nur einer bestimmten Gruppe abverlangt wird und zur Finanzierung von besonderen Aufgaben dient.⁴¹ Die Einnahmen fließen dementsprechend nicht dem normalen Haushalt zu, sondern werden in einen eigenen Fonds eingestellt, der zweckgebunden für konkrete Aufgaben genutzt wird.⁴² Sie sollen nach wiederholten Äußerungen des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Steuerfinanzierung die seltene Ausnahme bleiben und unterliegen angesichts der strukturellen Verwendungsbindung und der damit einhergehenden Haushaltsflüchtigkeit

³⁸ So auch der Bundesrechnungshof, vgl. BRH, Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, Gutachten 2017, S. 10.

³⁹ BMVI, Wegekostengutachten zur Berechnung der LKW-Maut liegt vor, 17.4.2018, S. 29.

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 9.11.1999, 2 BvL 5/95, Rn 28.

⁴¹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2013, WD 4 – 3000 – 017/13, S. 8.

⁴² Seiler in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 92. EL 2020, Art. 105 Rn. 84.

30.09.2021

strengen Rechtfertigungsanforderungen.⁴³ Unterschieden wird zwischen Sonderabgaben mit Finanzierungs- und solchen mit Lenkungsfunktion.

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest, dass bei Abgaben das Gebot der Belastungsgleichheit herrscht, also grundsätzlich jeder, der den Tatbestand erfüllt, zur Zahlung verpflichtet ist. Der Abgabenmaßstab muss dabei Art. 3 GG genügen. Der Gesetzgeber hat hier zwar weite Gestaltungsfreiheit, die die Befugnis zur Verfolgung verhaltenslenkender Nebenzwecke einschließt. Der Maßstab muss aber gemessen am Zweck der Abgabenerhebung sachgerecht sein.⁴⁴

b) Gesetzgebungskompetenz

Dem Bund steht auch für eine Sonderabgabe die Gesetzgebungskompetenz zu (Art. 70 ff. GG).⁴⁵ Es kann hierfür auf die diesbezüglichen Ausführungen bei der Gebühr verwiesen werden (s. C.I.2)).

c) Voraussetzungen für eine Finanzierungsabgabe

Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind solche, die zur Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe beitragen. Es bedarf eines über die Mittelbeschaffung hinausgehenden Zwecks, dazu braucht es hierfür eine homogene Gruppe und eine spezifische Beziehung zwischen ihnen und dem verfolgten Zweck (d. h. eine Finanzierungsverantwortung). Die belastete Gruppe muss dem zu finanzierenden Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, um die Sonderbelastung der Gruppe vor Art. 3 GG zu rechtfertigen.⁴⁶ Zusätzlich bedarf es einer Gruppennützigkeit der Abgabe, die Abgabe muss also mit den durch sie finanzierten Begünstigungen verknüpft sein. Eine fremdnützige Sonderabgabe kommt grundsätzlich nicht in Betracht.⁴⁷ Gleichwohl ist es unschädlich, wenn neben der abgabepflichtigen Gruppe auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung ziehen, solange der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund steht.⁴⁸ Eine solche Abgabe bedarf einer hohen Rechtfertigung, da sie steuerähnliche Wirkung hat und die dort geltenden strengen Vorgaben nicht umgehen können soll.

⁴³ BVerfGE 108, 186, 217.

⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 23.2.2011, 6 C 24/10.

⁴⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2013, WD 4 – 3000 – 017/13, S. 9.

⁴⁶ *Pieroth/Barczak*, Landesrechtliche Berufsausbildungsplatzangebote, 2014 S. 149.

⁴⁷ BVerfGE 82, 159, 180f.

⁴⁸ *Pieroth/Barczak*, Landesrechtliche Berufsausbildungsplatzangebote, 2014 S. 151.

Eine Maut dürfte angesichts dessen nur im Falle der reinen Infrastrukturkosten-Dekung als eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion auszugestalten sein. Denn würden hier die Einnahmen der Maut im Kreislauf der Straße verbleiben und damit den Autofahrenden zugutekommen. Dies stünde unter dem Vorbehalt, dass die Unterhaltung des Straßennetzes nicht als klassischer Bereich der Daseinsvorsorge in die staatliche Gesamtverantwortung angesehen wird.⁴⁹

Sollen die Mauteinnahmen – wie in den Netzmodellen von Infrac auch vorgesehen – auch außerhalb der Infrastrukturmaßnahmen (beispielsweise für Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung oder Lärmbekämpfung) genutzt werden, käme eine Finanzierungs-Sonderabgabe aus unserer Sicht hingegen nicht in Betracht. Denn kämen die Einnahmen in diesem Fall nicht nur den Abgabepflichtigen zugute, sondern auch der Allgemeinheit.⁵⁰ Die autofahrende Bevölkerung ist aber weder ausschließlich noch weitergehend als die restliche Bevölkerung verantwortlich für den Ausbau der Radwege oder die Einhaltung der Emissionsziele der EU. Diese durch die Abgabe zu finanzierenden Aufgaben fallen als klassische Bereiche der Daseinsvorsorge in die staatliche Gesamtverantwortung, eine Finanzierung über eine Finanzierungs-Sonderabgabe ist deshalb unzulässig.⁵¹

d) Voraussetzungen für eine Lenkungsabgabe

Als alternative Ausgestaltung kommt die Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion in Betracht. Diese hat vorrangig oder sogar ausschließlich eine Wirtschafts-, Umwelt- oder Soziallenkung bzw. -förderung zum Ziel. Sie soll Anreize zu einem bestimmten Verhalten setzen, indem sie durch eine ausweichbare Belastung einen „Verhaltensbefehl“ überbringt,⁵² weswegen die o.g. Grundsätze für die Finanzierungsabgabe hier nur eingeschränkt gelten.⁵³ Nach dem Bundesverfassungsgericht sollen, sofern der Abgabeanlass nicht die Finanzierung der besonderen Aufgabe ist, sondern erster Linie die Funktion der Lenkung (Antriebsfunktion) oder des Ausgleichs einer nicht erfüllten Verpflichtung (Ausgleichsfunktion) ist, die Einhaltung der Kriterien der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit nicht erforderlich sein.⁵⁴

⁴⁹ So etwa Münzing, NZV 2014, 197, 200.

⁵⁰ Klinger, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591, 596.

⁵¹ Münzing, NZV 2014, 197, 200; Jachmann, NVwZ 1992, 932.

⁵² Elicker, Der Grundsatz der Lastengleichheit als Schranke der Sonderabgaben, Inpflichtnahmen und Dienstleistungspflichten, NVwZ 2003, 304.

⁵³ Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 180.

⁵⁴ BVerfG, Ur. v. 6.11.1984, 2 BvL 19/83.

Es wird insofern nicht an eine staatliche Aufgabe, sondern an eine Handlung angeknüpft: Dies ist der Fall, wenn es Ziel der Abgabe ist, ein die Allgemeinheit belastendes Verhalten einzuschränken.⁵⁵

Die notwendigen Voraussetzungen dürften vorliegend im Falle einer Maut grundsätzlich gegeben sein, sofern eine solche nicht ausschließlich der Finanzierung der Infrastruktur dienen soll: Eine als Lenkungsabgabe konzipierte Pkw-Maut diene neben der Verkehrsreduzierung verschiedenen Zielen wie dem Ausbau neuer Rad- und Schienenwege, der Luftreinhaltung oder dem Umstieg auf den ÖPNV. Darüber hinaus betrifft sie eine homogene Gruppe (die Autofahrenden) und weist Sachnähe auf: Es drängt sich geradezu auf, dass der Verursacher eines –durch ihn selbst nicht ausgleichbaren– Schadens in erster Linie einen finanziellen Beitrag leisten soll.⁵⁶ Die Notwendigkeit der Sachnähe dürfte allerdings voraussetzen, dass sämtliche Einnahmen für Maßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes genutzt würden. Die Autofahrenden produzieren CO₂ und andere Schadstoffe, die umwelt- und gesundheitsschädlich sind, und können hiergegen auf individueller Ebene nichts unternehmen.

e) **Zwischenergebnis**

Zwar besitzt der Bund die Gesetzgebungskompetenz. Es ergeben sich jedoch bei beiden Abgabenarten Probleme: Für eine Finanzierungsabgabe dürfte es neben einer Gruppenverantwortung an einer gruppennützigen Verwendung fehlen, soweit Kosten außerhalb der reinen Infrastrukturkosten bemauset werden sollen. Bei einer Lenkungsabgabe sind die Einnahmen zweckgebunden für Kosten außerhalb der Infrastruktur zu verwenden; möglicherweise sind die zu erwartenden hohen Erträge problematisch (s. hierzu unten C.II.2)c)). Insgesamt besteht ein erheblich höherer Rechtfertigungsbedarf für die Einführung einer Sonderabgabe.

3) **Die Maut als Steuer oder Beitrag**

Eine Erhebung der Maut als Steuer oder Beitrag kommt nach unserem Verständnis nicht in Betracht.

⁵⁵ Schröder, NVwZ 2012, 1438.

⁵⁶ Vgl. Argumentation (für eine Ausgleichs-Lenkungsabgabe) des BVerwG, Urt. v. 4.7.1986, 4 C 50/83: Insbesondere, wenn ein schadensersatzähnlicher Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft erbracht werden soll, gilt das Kriterium der Gruppenverantwortung für die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe für eine Lenkungsabgabe nicht; allein die Verursachung genügt zur Bejahung der erforderlichen Sachnähe.

a) Steuer

Eine Ausgestaltung der Maut als Steuer verlangt eine gegenleistungsunabhängige Geldleistung. Zwar läge eine Gesetzgebungskompetenz mit Art. 105 Abs. 2, Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG vor. Jedoch fragt sich bereits, ob die Nutzung der Straßen durch die vorherige Zahlung einer Steuer nicht den Charakter einer Gegenleistung bekommt (siehe auch oben zur Gebühr). Zudem beabsichtigt eine Maut nicht (nur) die Generierung von Einnahmen, sondern soll auch Lenkungswirkung entfalten. Dies ist per se auch unproblematisch, solange beide Zwecke nebeneinander bestehen können.⁵⁷ Hier muss jedoch beachtet werden, dass das Ziel der Verkehrsvermeidung nicht das Ziel der Einnahmenerzielung übertrifft und letztlich boykottiert.⁵⁸ Die Einnahmen einer Mautsteuer würden zweckungebunden in den allgemeinen Haushalt fließen und auch fahrleistungsabhängig erhoben werden können.⁵⁹ Zu beachten ist, dass gemäß Art. 106 GG die Einnahmen der Steuer ausschließlich dem Bund zugutekommen würden. Diese Ertragshoheit ist zwingend und kann von Bund und Ländern auch mit beidseitigem Einverständnis nicht umgangen werden.⁶⁰ Den Bund träfe dementsprechend weder eine Erstattungspflicht zugunsten der Länder und Kommunen, noch dürfte er dies überhaupt.⁶¹

b) Beitrag

Auch Beiträge stellen eine Gegenleistung für die bloße Möglichkeit dar, eine staatliche Leistung in Anspruch zu nehmen. Auf eine tatsächliche Nutzung kommt es damit nicht an. Dem Bund steht auch für die Erhebung von Beiträgen die Gesetzgebungskompetenz zu; wiederum kann er sich hier auf die Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 und 24 GG stützen. Während die Voraussetzung eines Beitrags, dass die staatliche Leistung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch in Anspruch genommen wird,⁶² bei einer Maut erfüllt sein dürfte, fehlt es gleichwohl an der damit bezweckten und erwünschten Verhaltenslenkung. Denn Gegenstand der Pkw-Maut kann sinnvollerweise nur das konkrete Befahren mautpflichtigen Straßen sein und nicht nur die bloße Möglichkeit. Trotz der Möglichkeit der Beitragsstaffelung nach Einkommen oder anderen Kriterien würden alle Beitragspflichtigen ihren jeweiligen Beitragssatz unabhängig davon zahlen müssen, ob und wie sehr sie die staatliche

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 20.4.2004, 1 BvR 1748/99, 905/00.

⁵⁸ Jachmann, NVwZ 1992, 932.

⁵⁹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer Pkw-Maut, WD 34 – 3000 – 017/13, 26.2.2013.

⁶⁰ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz – Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 106 Rn. 3.

⁶¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer Pkw-Maut, WD 34 – 3000 – 017/13, 26.2.2013.

⁶² BVerwG, Urt. v. 17.3.2016, 6 C 30.15, Rn. 27.

30.09.2021

Leistung nutzen. Ein Maut-Beitrag wäre damit wie eine Maut-Steuer faktisch ein „Freifahrtschein“ und steht damit im Gegensatz zur Grundkonzeption der Maut als Netzmodell.⁶³

4) **Eigenständige City-Maut**

Der Begriff der City-Maut bezeichnet ein Benutzungsentgelt für die Inanspruchnahme räumlich eingegrenzter Stadtbereiche für den motorisierten Individualverkehr.⁶⁴ Sie kann grundsätzlich neben der Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur auf eine Verringerung des Verkehrs oder auf eine Verringerung der Luftbelastung abzielen und auf verschiedene Parameter wie die Nutzungsdauer, Gebietsgröße oder gefahrene Kilometer abstellen.

Die in diesem Abschnitt besprochene City-Maut stellt einen „Sonderfall“ dar, da diese nur in bestimmten Gebieten (nicht notwendigerweise nur Städten) erhoben und ohne eine bundesweite Maut eingeführt würde. Ihre Ausgestaltung ist daher etwas komplexer. Eine gesetzliche Regelung existiert derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene.⁶⁵ Da eine City-Maut nur lokal erhoben würde, kommt anders als bei einer generellen Pkw-Maut neben einer Einführung auf Bundesebene auch die Einführung durch die Länder oder die Gemeinden selbst in Betracht, sodass eine Prüfung der jeweiligen Gesetzeskompetenzen vorzunehmen ist. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass ein Bundesgesetz den Ländern die Einführung überlässt und selbst nur den rechtlichen Rahmen regelt. So wäre es den Ländern und Kommunen möglich, eine Maut nur dann einzuführen, sofern dies lokal/regional auch gewünscht wird oder sinnhaft ist.

a) **Gesetzgebungskompetenz**

Eine City-Maut könnte auf kommunaler Ebene nur auf Grundlage einer noch zu erlassenen bundes- oder landesrechtlichen Ermächtigungsnorm eingeführt werden. Das Grundgesetz sieht in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vor, dass Gemeinden alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung regeln. Gleichzei-

⁶³ *Manssen*, DÖV 1996, Heft 1, S. 16.

⁶⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3 v. 12.8.2012 – 3000 – 140/13, Regelungskompetenzen der Kommunen für die Einführung einer City-Maut, S. 3.

⁶⁵ Im Jahr 2009 hielt die damalige Bundesregierung die Einführung einer City-Maut für unnötig, da diese nur in geringem Umfang zur Lösung von innerstädtischen Verkehrsproblemen beitragen könne und die Bürger zusätzlich belaste. Weiterhin sei der Abzug von Kaufkraft aus den Innenstadtbereichen zu befürchten, vgl. BT-Drs. 16/13129, Antwort auf die kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, 25.5.2009, S. 2.

tig sind alle Träger staatlicher Gewalt und damit auch die Gemeinden an die Grundrechte gebunden. Dies erfordert, dass die Verwaltung in bestimmten Konstellationen, insbesondere wenn sie in die Grundrechte der Bürger eingreift, nur auf Grundlage eines parlamentarischen Gesetzes tätig werden darf. Gemeindegesetzungen sind nicht als ein solches qualifiziert, auf ihrer Grundlage können ohne eine parlamentsgesetzliche Ermächtigungsnorm keine grundrechtsrelevanten Regeln erlassen werden. Auch eine gemeindliche City-Maut ist davon betroffen, denn greift diese zumindest in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein.⁶⁶ Eine Regelungskompetenz für die Gemeinden selbst bedarf mithin ein noch zu schaffendes Bundes- oder Landesgesetz mit einer entsprechenden Ermächtigung hierzu. Eine solche findet sich im Bundes- oder Landesrecht⁶⁷ derzeit nicht.⁶⁸

Ein Tätigwerden auf landesrechtlicher Ebene ist auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 24 GG hingegen rechtlich möglich. Dies ist angesichts dessen, dass der Bund (trotz etwa der Aufforderung der Umweltminister 2015)⁶⁹ bislang noch keine Anstrengungen für den Erlass eines City-Maut-Gesetzes gezeigt hat, auch von erhöhter praktischer Relevanz. Ausgenommen sind allerdings die Bundesfernstraßen, sodass eine Nutzung dieser Straßen mit dem Pkw von den Ländern nicht finanziell belangt werden kann. Die Maut würde dann „Lücken“ aufweisen, die nicht bepreist würden, und nur auf den Landesstraßen greifen.

Gleichermaßen möglich wäre die gesetzliche Regelung, dass die Kommunen eine City-Maut einführen könnten, so sie dies wollen.

In der Gesamtschau kommt aber angesichts des Bedürfnisses, alle Straßen mit einer Mautpflicht zu belegen, letztlich wiederum nur der Bund als tauglicher Gesetzgeber in Betracht, der sich auch hier auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 24 GG berufen kann.

b) Bestimmung der passenden Abgabenart

Hinsichtlich der Wahl des finanzpolitischen Instruments kann auf die Ausführungen zur Pkw-Maut verwiesen werden.

⁶⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3 v. 12.8.2012 – 3000 – 140/13, Regelungskompetenzen der Kommunen für die Einführung einer City-Maut, S. 5.

⁶⁷ *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591.

⁶⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3 v. 12.8.2012 – 3000 – 140/13, Regelungskompetenzen der Kommunen für die Einführung einer City-Maut, S. 6.

⁶⁹ *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591, 596 mit Verweis auf die 85. Umweltministerkonferenz der Länder vom 11-13.11.2015 in Augsburg.

30.09.2021

Auch hier dürfte die Steuer (die nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG nur dem Bund als Instrument zur Verfügung steht, nicht aber den Ländern⁷⁰), die wie dargelegt als Belastungszweck die Generierung von Einnahmen⁷¹ voraussetzt, als ungeeignet anzusehen sein, denn stünde der beabsichtigte außerfiskalische Lenkungszweck (Verkehrsreduzierung, Luftreinhaltung) der Einnahmenerzielung diametral gegenüber und verhinderte damit das eigentliche Steuerziel.⁷² Zudem stellt sich auch hier das Problem der alleinigen Ertragshoheit des Bundes.

Möglich ist jedoch eine Gestaltung als Gebühr, die auf zwei verschiedene Ziele gerichtet sein kann. Stützt man diese auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenbenutzungsgebühr), stellt sich bei einem Bundesgesetz das Folgeproblem, dass angesichts der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 GG eine Notwendigkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG gegeben sein muss. Dies ist vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages für die Straßenbenutzungsgebühr bei einer City-Maut bezweifelt worden.⁷³ Eine Einführung durch die Länder kann ohne eine solche Prüfung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG gestützt werden.

Problematisiert wird zuweilen, ob der Bund alternativ den Städten die Entscheidung übertragen darf, eine City-Maut einzuführen. Hintergrund ist das Aufgabenübertragungsverbot in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG. Diesem Argument, dass der Bund nicht in die Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden eingreifen darf, genau dies aber mit einer City-Maut auf bundesgesetzlicher Ebene geschehe, könnte jedoch entgegengehalten werden, dass die Ermöglichung einer City-Maut den jeweiligen Gemeinden nur

⁷⁰ Ein Kompetenztitel für die Länder ergäbe sich nach Ansicht einiger aus Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG, sofern man unter den Begriff der Verkehrssteuern auch den Mobilitäts- und nicht wie sonst üblich den Rechts- oder Wirtschaftsverkehr versteht. Dann würde das Steueraufkommen den Ländern zustehen. Da dies jedoch von der typischen Lesart des Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG abweicht und die Landesgesetze auch nur Landesstraßen regeln dürfen, scheint eine Einführung auf landesrechtlicher Ebene nicht ausreichend sinnvoll und rechtlich unsicher. Als materiell passender Kompetenztitel kommt wohl nur Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG (Verkehrssteuer) in Betracht. Hiernach stehen alleine dem Bund die „sonstigen auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern“ zu, zu denen eine City-Maut zählen würde, s.o..

⁷¹ *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438.

⁷² *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591, 596.

⁷³ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut-Gesetzes, WD 3 – 3000 – 288/13, S. 7 sowie Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3 v. 27.11.2019 – 3000 – 270/19, Gesetzgebungskompetenzen für eine City-Maut, S. 3.

als Angebot bereitstünde und darüber hinaus im Saldo keine Kosten generiere, sondern nach Abzug aller Erhebungskosten Einnahmen erziele.⁷⁴

Wie auch bei der Pkw-Maut ist jedoch auch ein Abstellen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG und damit die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung möglich, sofern die City-Maut im Schwerpunkt hierauf ausgerichtet ist.⁷⁵ Eine solche Luftreinhaltungsgebühr dürfte durch den Bund mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz auch noch nicht abschließend geregelt worden sein.⁷⁶

Zuletzt scheint auch die Ausgestaltung als Sonderabgabe rechtlich möglich. Eine solche käme je nach Verwendung der Einnahmen als Finanzierungs- oder Lenkungsabgabe⁷⁷ in Betracht (s. auch oben). Letzteres kommt in Betracht, sofern sie primär kein Aufkommen erzielen möchte, sondern ein Verhalten beeinflusst werden soll. Die zu erwartenden hohen Einnahmen sind solange unproblematisch, wie sie nicht vollständig zur Erfüllung der geförderten Aufgabe ausreichen.⁷⁸ Die (zu schätzende) Höhe der Maut-Sonderabgabe mit Lenkungswirkung könnte sich beispielsweise an den Kosten eines Tagestickets für den ÖPNV orientieren, um so auch zu verdeutlichen, dass die Pkw-Nutzung zu höheren Kosten führt als die des öffentlichen Personennahverkehrs.⁷⁹ Alternativ könnte sich die Differenzierung der Mauthöhe auch an den Stickoxid- bzw. Kohlenstoffdioxidwerten orientieren und eine Bepreisung von E-Pkw erst dann vorsehen, wenn diese zahlenmäßig so weit verbreitet sind, dass eine Bevorrechtigung den Effekt eines verringerten Verkehrsaufkommen konterkarieren würde.⁸⁰

⁷⁴ *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438.

⁷⁵ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, WD 3 v. 27.11.2019 – 3000 – 270/19, Gesetzgebungskompetenzen für eine City-Maut, S. 3.

⁷⁶ *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591.

⁷⁷ Eine Finanzierungs-Sonderabgabe dürfte nach Meinungen in der Literatur für die City-Maut nicht in Betracht kommen, da die strengen Voraussetzungen nicht erfüllt sein dürften. Die verwendeten Mittel kämen der Allgemeinheit, nicht nur den Abgabepflichtigen zugute, vgl. *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591, 596.

⁷⁸ *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438.

⁷⁹ *Broer*, City-Maut als Ansatz für eine verkehrs-/umweltpolitische Wende am Beispiel Berlins, LKV 2019, 439.

⁸⁰ *Broer*, City-Maut als Ansatz für eine verkehrs-/umweltpolitische Wende am Beispiel Berlins, LKV 2019, 439.

c) **Ausgestaltung einer City-Maut**

Ohne zu tief in die hier nicht darzustellende Planung einer City-Maut einzusteigen, können einige inhaltliche Punkte bereits genannt werden.

Eine City-Maut ergibt nicht in jeder Stadt bzw. Region Sinn, sondern nur dort, wo es beispielsweise starke Pendelbewegungen gibt.⁸¹ Zudem könnte die Höhe der Maut –im Rahmen der Verhältnismäßigkeit– in Abhängigkeit von der Angebotsqualität des Nahverkehrs und der Radwegeinfrastruktur festgesetzt werden, indem sie den Wert des Straßennetzes an sich jeweils höher oder niedriger ansetzt, je nachdem wie viel Alternativen es gibt.

Auch eine Berücksichtigung eines Stauzuschlags ist möglich, wenngleich mit erhöhten Begründungserfordernissen versehen (siehe dazu auch unter II.1a)).

Alternativ könnte auch eine Differenzierung nach Zeiten innerhalb und außerhalb des Berufsverkehrs sinnvoll sein. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein pauschaler Stau-Zuschlag im Rahmen einer Gebühr zwar möglich sein dürfte, aber mit gewissen rechtlichen Unsicherheiten belegt ist. Eine differenzierte Bemautung wäre mithin eine Möglichkeit, die typischen Stau-Zeiten höher zu bemauten. Denn so würde die verstärkte Beanspruchung der Infrastruktur insbesondere zu den Stau-Zeiten durch die Mauthöhe abgedeckt, gleichzeitig könnte aber durch die entsprechend geringere Bemautung zu anderen Zeiten eine Verkehrslenkung eintreten (siehe dazu auch C.II.1b)).⁸²

Ebenso gebietet der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG eine Berücksichtigung besonders Betroffener (s. hierzu auch unten E.II zu Art. 3 GG).⁸³ Auch die alleinige Belastung von einfahrenden Pkw ist möglich, um die bereits durch landesrechtliche Steuern belasteten Einwohner nicht zusätzlich zu belasten.

Nicht zuletzt ist die Verhältnismäßigkeit zu prüfen; insbesondere im Fall einer auf den Umweltschutz ausgerichteten Gebühr ist diese nur dann zu bejahen, wenn durch die Erhebung der Abgabe auch tatsächliche Verbesserungen (verringertes

⁸¹ Vgl. etwa die Berechnung der täglichen Pendelfahrten von Brandenburg nach Berlin in *Broer, City-Maut als Ansatz für eine verkehrs-/umweltpolitische Wende am Beispiel Berlins*, LKV 2019, 439.

⁸² Unseres Erachtens ist eine differenzierte Bepreisung auch in die andere Richtung denkbar: da nachts eine höhere Belastung durch Lärm (wohl aber nicht durch Luftverschmutzung) stattfindet, kann auch das nächtliche Fahren höher bemautet werden.

⁸³ *Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut*, NVwZ 2012, 1438.

Verkehr, verbesserte Luft) eintreten.⁸⁴ Anderenfalls würde es an der notwendigen Ausgleichsfunktion fehlen.

5) Gesamtergebnis zur rechtlichen Einordnung einer Maut

Dem Bund steht für alle vier vorgestellten bundesweiten Erhebungsformen der Maut die Gesetzgebungskompetenz zu. Angesichts der wünschenswerten Verhaltenslenkung soll keine allgemeine, sondern eine kilometergenaue Bepreisung vorgenommen werden. Insgesamt sind sowohl die Steuer als auch der Beitrag als Instrument für die Ausgestaltung der Maut ungeeignet.

Infrage kommen hingegen die insbesondere die Straßenbenutzungsgebühr und (nachrangig) die Sonderabgabe, je nach Verwendung der Einnahmen mit Finanzierungs- oder Lenkungswirkung. Die Gebühr ist gleichwohl die einfacher zu handhabende und umzusetzende Variante: Hier werden konkrete Kosten als Grundlage für die Berechnung der Mauthöhe genommen, was eine Akzeptanz erhöhen dürfte. Zudem können die Einnahmen frei verwendet werden und unterliegen keinen Zweckbindungen, die nicht ausdrücklich festgeschrieben werden.

Für den Sonderfall der nur gebietsbezogen wirkenden City-Maut haben der Bund und die Länder die (konkurrierende) Gesetzeskompetenz. Probleme stellen sich bei einem Bundesgesetz hinsichtlich der Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG und bei einer Übertragung der Ermöglichung einer Mauteinführung an die Kommunen hinsichtlich des Verbots in Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG. In Betracht kommt wiederum die Einführung als Gebühr, die Alternative der Sonderabgabe ist auch hier aus den oben genannten Gründen weniger empfehlenswert.

II. Mauthöhe und Mittelverwendung

In einem zweiten Schritt ist festzustellen, in welcher Höhe und zu welchen Zwecken Einnahmen generiert werden können. Denn ist neben einer sachgerechten Nutzerfinanzierung auch eine möglichst flexible Verwendung des Mautaufkommens wünschenswert. Eine verpflichtende Zweckbindung der Mauteinnahmen an den Erhalt und Ausbau der Straße würde die Umsetzung klimaförderlicher Projekte erschweren und einen schwerlich zu durchbrechenden Finanzierungskreislauf auslösen. Angesichts des Ziels der Maut, eine neue Finanzierungssäule der Infrastruktur darzustellen, ist aber eine zumindest teilweise Reservierung der Einnahmen für diese sinnvoll.

⁸⁴ *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 5911.

Getrennt voneinander untersucht werden dabei die Bestimmung der richtigen Höhe sowie die Verwendung des Einkommens.

1) Gebühr

a) Höhe der Mautgebühr

aa) Begrenzung durch das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip

Gebühren werden bei Inanspruchnahme von staatlichen Leistungen erhoben und sind dazu bestimmt, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁸⁵ Aus der Verfassung ergibt sich keine direkte Vorgabe, an welchen Maßstäben eine Gebühr gemessen werden muss, indes braucht es auch zur Abgrenzung von einer Steuer eine sachgerechte Verknüpfung von geltend gemachten Kosten und Gebührenhöhe.⁸⁶ Zur Orientierung für die Gebührenbemessung wurden das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip entwickelt.⁸⁷ Beides sind keine Grundsätze mit verfassungsrechtlichem Rang,⁸⁸ jedoch nunmehr normiert in § 9 BGebG:

Gemäß § 9 Abs. 1 BGebG soll die Gebühr die mit der individuell zurechenbaren Leistung verbundenen Kosten aller Beteiligten decken (Kostendeckungsprinzip). Verhindert werden soll die –durchaus häufig vorkommende– Kostenunterdeckung, wenn eine Gebühr zu gering bemessen wird.

Darüber hinaus ermöglicht § 9 Abs. 2 BGebG, dass auch ein weiterer in Geld berechenbarer wirtschaftlicher Wert oder Nutzen für den von der Leistung Betroffenen zusätzlich zu den Kosten angemessen berücksichtigt werden kann (Äquivalenzprinzip).

Beide Grundsätze werden in § 9 Abs. 3 BGebG wiederum dadurch begrenzt, dass die Gebühr zu der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung nicht außer Verhältnis stehen darf und insbesondere kein wesentliches Hindernis für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Gebührenschuldner darstellen soll.

Nach dem Bundesverfassungsgericht soll der Ausgleich für beanspruchte Leistungen und Vorteile öffentlicher Investitionen grundsätzlich nach dem Äquivalenzprinzip erfolgen, es sei denn, dass in besonderen Rechtsvorschriften Kostendeckung –

⁸⁵ BVerfG, NJW 1979, 1345.

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 10.3.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 45.

⁸⁷ Jarass in: Pieroth/Jarass, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 2 Rn 27a.

⁸⁸ Jarass in: Pieroth/Jarass, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn 53.

und damit ein Verbot der Kostenüberdeckung– vorgeschrieben ist.⁸⁹ Der von der Rechtsprechung entwickelte Äquivalenzgedanke ist damit das bestimmende Prinzip bei der Ausgestaltung der Gebührenmaßstäbe, insbesondere dann, wenn es sich um sogenannte Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe handelt, bei denen eine nicht genau messbare öffentliche Leistung einem feststehenden Kreis von Nutznießern zugeordnet werden kann. Äquivalenz bedeutet in diesem Kontext weniger „gleich“ als vielmehr „verhältnismäßig“,⁹⁰ Abweichungen zwischen Gebührenhöhe und Gegenleistungswert werden daher hingenommen, sofern sie nicht willkürlich sind. Erst eine solche willkürliche Handhabung der Gebührenbemessungsvorschriften ist von den Gerichten zu beanstanden.⁹¹

Weiter gibt es keinen allgemeinen bundesrechtlichen Grundsatz, dass die öffentliche Hand bei der Erhebung von Gebühren keine Gewinne erzielen darf. Das Bundesverwaltungsgericht hat es abgelehnt, aus dem Wesen der Gebühr als Entgelt für eine Leistung ein Kostenüberdeckungsverbot abzuleiten.⁹² Das Verfolgen eines weiteren Zweckes neben der Einnahmengenerierung, etwa Verhaltensanreize zu geben oder soziale Zwecke zu verfolgen, ist zulässig, solange die Gebühren "nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden [...], und [...] die Verknüpfung zwischen den Kosten der Staatsleistung und den dafür auferlegten Gebühren [sich] nicht in einer Weise [...] gestaltet, die, bezogen auf den Zweck der gänzlichen oder teilweisen Kostendeckung, sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgemäß erweist."⁹³ Den Behörden steht bei der Bemessung ein Ermessensspielraum zu, der erst gerichtlich aufgehoben werden darf, wenn er gröblich verletzt ist.⁹⁴ Eine solch unsachgemäße Höhe wird zum Teil angenom-

⁸⁹ Institut „Finanzen und Steuern“, Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsabgleich der Gebietskörperschaften, 1978, S. 13.

⁹⁰ Institut „Finanzen und Steuern“, Zur Bedeutung der Gebühren, Beiträge und anderer Verwaltungsabgaben für den Haushaltsabgleich der Gebietskörperschaften, 1978, S. 13.

⁹¹ VG München, Urt. v. 11.8.2010, M 23 K 10.462.

⁹² VG München, Urt. v. 11.8.2010, M 23 K 10.462; BVerwG, Urt. v. 24.3.1961, VII C 109/60.

⁹³ BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 - 2 BvL 5/76.

⁹⁴ Boos, in: Theobald/Kühling, Energierecht-Kommentar, 108. EL 2929m § 91 EnWG Rn 42.

30.09.2021

men, wenn eine zur Deckung der Verwaltungskosten erhobene Gebühr die tatsächlichen Kosten um mehr als das Doppelte überschreitet.⁹⁵ Sie darf nicht von der Verwirklichung des gebührenpflichtigen Tatbestands abschrecken, d. h. prohibitiv wirken.⁹⁶

Angewandt auf eine Straßenbenutzungsgebühr lässt sich zusammenfassend sagen: Die Rechtmäßigkeit einer Mautgebührenhöhe ergibt sich mithin nicht konkret aus der Verfassung oder allein auf Grundlage der genau ermittelten verursachten Kosten, die durch eine individuelle Fahrt entstehen. Relevant ist vielmehr die konkrete einfachrechtliche Ausformung der Berechnung, orientiert am Gedanken der Verhältnismäßigkeit oder der Belastungsgleichheit.⁹⁷

bb) Internalisierung weiterer Faktoren

Als Internalisierung wird die verursachergerechte Anlastung von durch den Verkehr verursachten sog. externen Kosten bezeichnet, die ansonsten die Allgemeinheit trägt. Als externe Kosten kommen beispielsweise Umweltkosten, soziale und ökologische Kosten durch Luft- oder Lärmverschmutzung sowie Teile von Unfallfolgekosten in Betracht.⁹⁸

(1) Staukosten

Der Stau dürfte das größte Problem im Verkehr darstellen. Angesichts von Schätzungen, dass städtische Staus für volkswirtschaftliche Schäden verantwortlich sind, die die externen Kosten von Unfällen, Luftverschmutzung und Klimawandel um ein Mehrfaches übertreffen können, zeigt sich die große Bedeutung von Staus bei der Berechnung von externen Kosten.⁹⁹ Überwiegend wird aber nicht der Stau selbst als externer Kostenfaktor gesehen, sondern nur seine Auswirkungen (Lärm, Luftverschmutzung, Unfälle). Gleichwohl sind die Stauverursacher meist auch diejenigen,

⁹⁵ Jarass in: Pieroth/Jarass, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 2 Rn 27a; in einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu Gebühren für Rufnummerzuteilungen wurde eine Gebühr, die die Kosten des Verwaltungsaufwands um etwa das 4.444-fache überstieg, als im groben Missverhältnis stehend bewertet, vgl. Urte. v. 30.4.2003 – 6 C 4.02.

⁹⁶ Wienbracke, Begriffliche und verfassungsrechtliche Grundlagen des Gebührenrechts, JuS 2019, 1070, 1074; beispielhaft genannt ist eine City-Maut in Höhe von 1000 € pro Tag.

⁹⁷ OVG Lüneburg, Urte. v. 20.12.2017, 13 LC 161/15.

⁹⁸ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Aufl. 2020, § 6, Rn 342.

⁹⁹ Zusätzliche Kosten entstehen etwa wegen einzukalkulierender Zeitpuffer für den Transport von Gütern; diese werden zum Teil auf 8-11% der Gesamtkosten geschätzt, vgl. Puls, Externe Kosten am Beispiel des deutschen Straßenverkehrs – Ökonomisches Konzept, politische Relevanz, praktische Möglichkeiten und Grenzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, S. 9.

30.09.2021

die dessen Kosten in Form von Zeitverlusten tragen, sodass eine Umlegung der Staukosten auf alle problematisch erscheint. Die im Stau Stehenden beeinträchtigen sich gegenseitig, aber weniger den Rest der Gesellschaft. Dies erschwert auch die konkrete Berechnung der staubedingten Kosten. Angesichts dessen wird zum Teil vertreten, Staukosten nicht unter die externen Kosten zu fassen. Gleichwohl hat die EU-Kommission die Einbeziehung von Staukosten in Straßenbenutzungsgebühren vorgeschlagen.¹⁰⁰

Auch aus unserer Sicht ist ein abstrakter Stauzuschlag auf überlasteten Straßen möglich und kann im Rahmen einer Gebühr erhoben werden.

Die Norm des § 9 Abs. 2 BGebG ermöglicht es, einen in Geld berechenbaren wirtschaftlichen Nutzen für den von der Leistung Betroffenen zusätzlich zu den Kosten angemessen zu berücksichtigen. Es gilt die Vorgabe, dass die Zahlungspflichten entsprechend den jeweiligen Vorteilen auf die Abgabenschuldner aufzuteilen sind.¹⁰¹ Durch die Erhebung auf nur ausgewählten und besonders stauanfälligen Straßen wird sichergestellt, dass ein konkreter Nutzen gegeben ist und nicht diejenigen mit einem Stauzuschlag belastet werden, die kein oder nur ein geringes Stau-Risiko haben.

Dieser Nutzen besteht bei dem Befahren einer im Normalfall besonders verkehrsbelasteten Straße darin, dass die Erhebung einer Gebühr zu einer weniger intensiven Nutzung und damit weniger Stau führt. Hierdurch wird die Fahrtdauer verkürzt; Lärm und Luftverschmutzung gehen nicht über die unvermeidlichen Mengen hinaus. Der Nutzen entsteht damit zwar erst nach bzw. aufgrund der Gebührenaufzahlung, steht aber unmittelbar damit im Zusammenhang und ist dadurch bedingt. Eine Zurechnung zwischen Gebühr und Vorteil findet statt, nur zeitlich umgekehrt.

Auch der ebenso notwendige Zusammenhang zu staatlichen Kosten, die durch eine Gebühr wieder erwirtschaftet werden, kann bejaht werden: Durch ein vermehrtes Stauaufkommen steigen Lärm und Luftverschmutzung an. Deren Bekämpfung bzw. Reinigung obliegen (bisher) dem Staat. Durch eine Verminderung der Staus sinken perspektivisch auch diese Kosten.

Wenngleich diese Argumentation soweit ersichtlich bisher nicht von der Rechtsprechung bestätigt worden ist und den Gebührenbegriff sehr weit dehnt, sprechen aus

¹⁰⁰ Puls, Externe Kosten am Beispiel des deutschen Straßenverkehrs – Ökonomisches Konzept, politische Relevanz, praktische Möglichkeiten und Grenzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, S. 102.

¹⁰¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 3 Rn 53.

unserer Sicht gute Gründe für die Einbeziehung eines solchen Zuschlags. Dieser würde nicht gänzlich unabhängig von konkreten Kosten stehen und zugleich auf die Verhaltenslenkung abzielen. Eine solche mit dem Stauzuschlag beabsichtigte Verhaltenslenkung ist ein zulässiges Motiv für die Gebührenerhebung.¹⁰²

(2) Weitere externe Kosten

Vor dem Hintergrund, dass es zu einem abstrakten Stauzuschlag noch keine gesicherte Rechtsprechung gibt und damit „juristisches Neuland“ betreten wird, könnten Staukosten auch alternativ berücksichtigt werden. Möglich wäre eine Differenzierung der Mauthöhe nach Zeit. Denn könnte –unter Bezugnahme auf die oben¹⁰³ bei der City-Maut getätigten Äußerungen– auch bei einer bundesweiten Maut unseres Erachtens die Möglichkeit gegeben sein, die Mauthöhe hinsichtlich der Einbeziehung von Kosten durch Lärm und Luftverschmutzung nach Zeiten zu staffeln. Zum Teil werden insbesondere Lärmkosten nachts höher angesetzt, da dann die Belastung für die Anwohner:innen höher ist. In Betracht kommt aber auch eine Abstufung nach Staurisiko. Anders als die Kosten für die Infrastruktur (die insoweit unabhängig von der Zeit der Nutzung anfallen) kommen Lärm und Luftverschmutzung vor allem dann zum Tragen, wenn viele Pkw gleichzeitig auf den Straßen unterwegs sind; denn mit der Länge der Fahrzeit steigen auch die Emissionen. In der Folge sind auch die Maßnahmen teurer und umfangreicher, die die Bekämpfung dieser Emissionen zum Ziel haben. Durch eine Staffelung der Mauthöhe könnte also die besondere Inanspruchnahme bestimmter Strecken zu bestimmten Zeiten zum Ausdruck gebracht und zeitgleich ein Anreiz geschaffen werden, zu anderen als den typischen Stau-Zeiten unterwegs zu sein. Es gäbe damit anders als bei einem pauschalen Zuschlag eine konkrete Grundlage und eine kostenbasierte Herleitung, auf der die unterschiedlichen Mauthöhen beruhen.

Ein weiterer Kostenfaktor ist derjenige des Natur- und Landschaftsverbrauchs. Dieser Punkt umfasst die Kosten durch den Flächenverlust durch Verkehrsinfrastrukturen und die Kosten durch Zerschneidungseffekte.¹⁰⁴ Die gemeinten Kosten bilden damit keine ästhetischen Verluste im Landschaftsbild ab, sondern sollen einen reinen Naturschaden wiedergehen, da angenommen wird, dass eine gewisse Knappheit an Landschaft gegeben ist. Anknüpfungspunkt ist also nicht der Emissionsfaktor, sondern die Kosten pro Kilometer Infrastruktur.

¹⁰² Kube, in: Epping/Hillgruber, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 105 Rn. 13.

¹⁰³ unter C.I.4)c).

¹⁰⁴ Infras-Institut, Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland – Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschifffahrt 2017, Gutachten für die Allianz pro Schiene e.V., 2019, S. 17.

30.09.2021

Nach einer Infrac-Studie¹⁰⁵ beliefen sich die externen Kosten des deutschen Gesamtverkehrs im Jahr 2017 auch ohne die Berücksichtigung von Staukosten auf rund € 149 Mrd., wovon der Straßenverkehr mit € 141 Mrd. beinahe 95 % auf sich vereinigte.¹⁰⁶

Angesichts dieser Summe scheint die Einbeziehung bzw. Internalisierung einiger Kosten in eine Maut plausibel. Die absolute Höhe von externen Kosten ist aufgrund (zu) vieler Freiheitsgrade bei der Berechnung das Produkt eines politischen Entscheidungsprozesses und Ergebnis einer normativen Entscheidung.¹⁰⁷ Zu beachten ist dann, dass die Festsetzung der konkreten Gebührenhöhe desto anfechtbarer wird, je weiter aus Gründen der Verhaltenslenkung vom Kostendeckungsprinzip abgewichen wird.¹⁰⁸ Aus wirtschaftlicher Sicht sind darüber hinaus die möglichen Konsequenzen einer zu hohen Bemessung zu berücksichtigen, denn droht bei einer übertriebenen Bemessung ein Inflationsschub.¹⁰⁹

Die Maut kann schließlich wie dargelegt neben der Kostendeckung auch weitere Zwecke verfolgen, sofern diese nicht völlig unabhängig von der Leistung stehen. Dieser Zweck wäre beispielsweise die Geltendmachung des Nutzens der Straße an sich. Diese Zweckverfolgung ist freilich durch das Äquivalenzprinzip dahingehend begrenzt, dass sie kein wesentliches Hindernis für die Straßennutzung darstellen und nicht unverhältnismäßig sein darf. Sie darf (nur) den über die schätzbaren Kosten hinausgehenden Wert bzw. Nutzen für den Gebührenpflichtigen in Geld ausgedrückt geltend machen. Dieser immaterielle Wert ist im Falle der Maut die Nutzung der Straßen trotz der hierdurch entstehenden externen Kosten und Umweltschäden. Auch hier muss es bei einer Schätzung des Leistungswerts „Straßenbenutzung“ bleiben.¹¹⁰

¹⁰⁵ Infrac-Institut, Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland – Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschifffahrt 2017, Gutachten für die Allianz pro Schiene e.V., 2019, S. 19.

¹⁰⁶ Von den externen Kosten wurden 41 % (€ 61 Mrd.) durch Unfallkosten, 21 % (€ 31 Mrd.) durch vor- und nachgelagerte Prozesse, 18 % (€ 27 Mrd.) durch Klimakosten, 9 % (€ 13 Mrd.) durch Natur- und Landschaftskosten, 6 % (€ 10 Mrd.) durch Luftschadstoffe und 5 % (€ 8 Mrd.) durch Lärmkosten verursacht, vgl. die Infrac-Studie a.a.O., S. 19.

¹⁰⁷ Puls, Externe Kosten am Beispiel des deutschen Straßenverkehrs – Ökonomisches Konzept, politische Relevanz, praktische Möglichkeiten und Grenzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, S. 113.

¹⁰⁸ Manssen, DÖV 1996, Heft 1, S. 16.

¹⁰⁹ Puls, Externe Kosten am Beispiel des deutschen Straßenverkehrs – Ökonomisches Konzept, politische Relevanz praktische Möglichkeiten und Grenzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2009, S. 6.

¹¹⁰ Die LKW-Maut berücksichtigt laut dem Wegekostengutachten ausschließlich die Kosten der Infrastruktur, Lärm und Luftverschmutzung, stellt darüber hinaus aber nicht auf einen weitergehenden Nutzen der Straße an sich ab.

Bezieht man das Vorstehende auf die anfangs genannten Maut-Modelle (eine bundesweite Maut als Basisvariante mit einem optionalen Stauzuschlag), dürfte die klassische Pkw-Maut mit Berücksichtigung der externen Luftverschmutzungs-, Lärm- und Naturverbrauchskosten als Gebühr auszugestalten sein. Ein Stauzuschlag, wie ihn das Basismodell mit Gebietsmodell vorsieht, dürfte hingegen nur mit höherem Begründungsaufwand im Rahmen einer Gebühr zu erheben sein.¹¹¹ Eine ähnliche Wirkung könnte durch eine zeitliche Staffelung der Mauthöhe erreicht werden, die die externen Kosten des Lärms und der Luftverschmutzung zu den typischen Zeiten der Verursachung höher und zu anderen Zeiten dementsprechend niedriger einbezieht.

b) Verwendung der Mautgebühr

Ist die Gebühr in ihrer Höhe bestimmt, so stellt sich im Anschluss die Frage nach der möglichen Verwendung der generierten Einnahmen.

Anders als im Bereich der Steuer gibt es für die Ertragshoheit von nichtsteuerlichen Einnahmen keine genauen Regelungen. Jedoch umfasst Art 74 Abs. 1 Nr. 22 GG neben der Erhebung auch die Verteilung von Straßenbenutzungsgebühren. Damit ist klargestellt, dass der Gebührenerhebende nicht automatisch auch derjenige sein muss, der die Erträge auch vereinnahmt.¹¹² Vielmehr ist im Gegenteil bereits im Kompetenztitel vorgesehen, dass es zu einer Verteilung kommen sollte. Der Gebührenerhebende kann unter mehreren in Frage kommenden Ertragsberechtigten auswählen und in einem weiteren Schritt die ihm selbst zugeteilten Erträge –bei Bedarf– für einen bestimmten Zweck vorausgaben. Der dahinterstehende Gedanke, dass die Gebühr an denjenigen ausbezahlt ist, der die Kosten trägt, findet sich bspw. auch in Art. 104a GG wieder, der die jeweiligen Ausgaben der Ebene zuweist, die die zugehörige Aufgabe zugewiesen bekommen hat. Im Umkehrschluss hat dies auch für die Einnahmen zu gelten, untermauert mit dem verfassungsrechtlichen Argument des bundestreuen Verhaltens. Da die Gebühr also einen Ausgleich für entstandene Kosten der Verwaltung darstellt, folgt unseres Erachtens auch die Ertragshoheit der Verwaltungskompetenz. Ihre Funktion als Entgelt für eine Leistung weist die Gebührenerträge somit der Stelle zu, die den Vorteil zugewendet bzw. den Aufwand getätigt hat.¹¹³ Diese hat die angefallenen Auslagen in der Regel aus ihrem Haushalt vorfinanziert und darf die Gebühr daher nun zweckungebunden in ihren

¹¹¹ Ein solcher Zuschlag könnte dagegen leichter im Rahmen einer Sonderabgabe berücksichtigt werden, da es hier keiner Gegenleistung bedarf.

¹¹² Henseler, NVwZ 1995, 745.

¹¹³ Seiler in: Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, 74. Lfg. 2015, Art. 105 Rn. 81f.

Haushalt einstellen.¹¹⁴ Somit sprechen auf unserer Sicht gute Argumente dafür, dass der Bund grundsätzlich gehalten ist, diejenigen Einnahmen, die nicht auf seinen eigenen Straßen erhoben wurden, an die Länder auszuzahlen. Eine direkte Auszahlung an die Kommunen scheidet aus, da dies eine Angelegenheit der Länder und ein direkter Zahlungsfluss vom Bund an die Kommunen, bis auf wenige und klar geregelte Ausnahmen, vom Grundgesetz nicht vorgesehen ist.¹¹⁵

Als Beispiel für eine solche Mittelverteilung kann hier die Lkw-Maut angeführt werden: In § 11 Abs. 3 des Bundesfernstraßenmautgesetzes (BFStrMG) wird festgelegt, dass den jeweiligen Trägern der Straßenbaulast einer mautpflichtigen Straße das auf dieser Strecke angefallene Mautaufkommen zusteht. Die Zuweisung der Gelder erfolgt über den Bundeshaushalt.

Die jeder Ebene einmal zugewiesenen Einnahmen einer Maut sind somit grundsätzlich frei im jeweiligen Haushalt verfügbar. Es gilt das Prinzip der Non-Affektation (d. h. die Summe der Einnahmen wird zur Deckung aller Ausgaben herangezogen). Eine Zweckbindung ist gleichwohl möglich, bedarf aber einer einfachgesetzlichen Festlegung,¹¹⁶ entzieht sie doch einen Teil des Haushalts für einen singulären Zweck. So wurde etwa auch in § 11 Abs. 3 S. 2 BFstrMG festgelegt, dass das gesamte Aufkommen der LKW-Maut dem Verkehrshaushalt zugeführt wird.

Für eine Pkw-Maut lässt sich damit feststellen, dass ihre Einnahmen keinesfalls dem Ausbau und Erhalt der Straße zugutekommen müssen, aber (auch nur teilweise) durchaus gesetzlich zweckgebunden werden können. Die Maut generiert zusätzliches Haushaltseinkommen, das der Gesetzgeber nach seinem Belieben verteilen kann. Er kann es aber auch zweckgebunden verwenden, was sodann einfachgesetzlich geregelt werden muss, da dies eine Abweichung des Grundsatzes der Gesamtdeckung darstellt.

aa) Zweckbindung für die Länder

Die auf den Landes- und Kommunalstraßen erwirtschafteten Mautgebühren sind wie dargelegt aus unserer Sicht an die Länder auszuzahlen. Denn wengleich der

¹¹⁴ Seiler in: Maunz/Dürig, Grundgesetz – Kommentar, 74. Lfg. 2015, Art. 105 Rn. 81f.

¹¹⁵ Art. 109 Abs. 1 GG verbietet eine Finanzierung der Länder (denen die Kommunen zugerechnet werden) durch Dotationen des Bundes, soweit dies nicht ausdrücklich vorgesehen ist, vgl. Reimer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 47. Edition, 15.5.2021, Art. 109 GG Rn 23.

¹¹⁶ Baden-Württemberg, Handreichung „Parkraumbewirtschaftung – Nutzen und Effekte“, 2016, S. 20.

30.09.2021

Bund die Länder zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung ihrer Straßen zwingen kann, ist damit nicht gesagt, dass er ihnen auf gleichem Wege das Aufkommen der Gebühr entziehen darf.¹¹⁷ Die Finanzmittel sind sodann frei im Länder-Finanzhaushalt zu verwenden. Eine Möglichkeit, die Mauteinnahmen zu einem bestimmten Anteil zweckgebunden an die Länder zu geben, dürfte finanzverfassungsrechtlich nur sehr schwer möglich sein: Art. 109 Abs. 1 GG regelt die grundsätzliche Trennung der beiden Haushaltsebenen. Dies gilt umso mehr für die kommunale Ebene, die in Art. 109 Abs. 1 GG der Länderebene zugerechnet wird.

bb) Zweckbindung für die Kommunen

Eine zwingende Festlegung der Länder, wofür die Kommunen die in ihrem Gebiet und unter ihrer Verwaltung generierten Mauteinnahmen verwenden muss, erscheint angesichts des Verbots des Art. 28 GG schwierig. In Art. 28 Abs. 2 GG wird den Kommunen die sog. Finanzhoheit als Element der Garantie kommunaler Selbstverwaltung zugesprochen.¹¹⁸ Dies umfasst zwar wohl vorrangig das Recht auf eine angemessene Finanzausstattung, welche durch die Zuweisung von Mauteinnahmen nicht gefährdet wäre. Während aber die bloße Möglichkeit, eine Maut zu erheben, noch eine Erweiterung des Rechtskreises für die Kommune bedeutet, so würde eine damit einhergehende (partielle) Zweckbindung der Einnahmen wiederum einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten.

Über den Umweg der Länder kann allerdings auch der Bund in Ausnahmefällen den Kommunen gewisse Beträge zweckgebunden zukommen lassen. Ein Beispiel ist das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), wonach nach § 1 die Länder Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden erhalten. Gemäß § 2 können die Länder mithilfe der Gelder verschiedene und näher genannte Vorhaben fördern.¹¹⁹ So wurde etwa im Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz Nordrhein-Westfalen in § 2 genau aufgeteilt, welcher Anteil der vom Bund kommenden Finanzmittel in welchen Bereich fließen soll. Betont werden muss jedoch der Ausnahmecharakter dieses Gesetzes. Es beruht auf Art. 104b GG, dessen

¹¹⁷ Henseler, NVwZ 1995, 745.

¹¹⁸ Hellermann, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 46. Edition 2021, Art. 28 Rn. 54.

¹¹⁹ Die Rechtsgrundlage des GVFG ist Artikel 104b Absatz 1 Nr. 3 GG. Hiervon erfasst sind vor allem Investitionen (Bau, Ausbau, Sanierung) im Bereich von Infrastrukturmaßnahmen. Dabei kommt es nicht auf einen „unmittelbaren additiven“ Wachstumseffekt an, sondern auf eine strukturelle Wirkung als Basis für die Wirtschaftsentwicklung. Vor diesem Hintergrund ist gerade die Förderung von Infrastrukturmaßnahmen, soweit diese Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum sind, als Anwendungsfall des Artikels 104b Abs. 1 Nr. 3 GG anzusehen, vgl. hierzu die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 17/13970, Gesetzentwurf des Bundesrates zur Fortführung des GVFG-Bundesprogramms, 12.6.2013, S. 7.

Zielsetzung die Nutzung von Bundesmitteln zur Behebung konkreter Problemlagen ist,¹²⁰ nicht aber vom Grundgesetz nicht vorgesehene Geldflüsse zwischen den Ebenen erleichtern soll. Möglich wäre daher eine Erhöhung des Budgets für das GVFG mithilfe der Mauteinnahmen und damit eine indirekte Zweckbindung der Gelder, oder die Schaffung einer weiteren gesetzlichen Regelung auf Grundlage des Art. 104b GG. Letzteres erscheint jedoch rechtlich sehr fragwürdig und bedarf einer tiefgehenden Prüfung.

2) Sonderabgabe

a) Höhe der Maut-Abgabe

Wie bereits oben erläutert, unterscheiden sich die Sonderabgaben von der Steuer dadurch, dass der Verwendungszweck näher festgelegt ist und sie der Erfüllung besonderer Sachaufgaben dient.¹²¹ Sie steht gegenleistungsunabhängig für eine weitere finanzielle Belastung der Abgabepflichtigen und ist damit nicht unbegrenzt zu erheben. Ihre Höhe kann daher nicht anhand bestimmter Kosten berechnet werden; vielmehr wird sie geschätzt und muss dokumentiert werden. Es dürfte daher auch – leichter als bei der Gebühr – ein abstrakter Stauzuschlag miteinbezogen werden, denn soll dieser weniger die konkret durch Staus entstandenen Kosten abdecken, sondern vielmehr die effiziente Nutzung der Straße sicherstellen.

Die Höhe richtet sich danach, wann der Finanzierungs- oder Lenkungszweck eintritt. Begrenzt wird sie durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Da die Erhebung von Sonderabgaben nur statthaft ist, solange die Verantwortung der beanspruchten Gruppe andauert, und grundsätzlich nur temporärer Natur ist, ist der Gesetzgeber bei über längere Zeiträume hinweg erhobenen Abgaben gehalten, deren Rechtfertigung regelmäßig zu überprüfen.¹²² Sofern ein Lenkungszweck beispielsweise nicht erreicht wird, muss eine Anpassung der Abgabe erfolgen.

b) Verwendung der Maut-Abgabe

Die Einnahmen aus einer Sonderabgabe unterliegen aufgrund ihrer Nähe zur Steuer strengeren Regeln und fließen nicht in den Gesamthaushalt ein. Denn sind die Ab-

¹²⁰ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz – Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 104b Rn 1.

¹²¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Überblick über das System der öffentlichen Abgaben, WD 4 – 3000 – 240/10, 2010, S.7.

¹²² BVerfG, B. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87.

30.09.2021

gabepflichtigen auch Steuerzahler und sollen daher nicht doppelt in den öffentlichen Haushalt einzahlen.¹²³ Das generierte Einkommen wird daher gesondert verwaltet. Hierfür benötigt es eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung, denn soll dem Grunde nach das gesamte staatliche Einkommen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung unterstellt werden.¹²⁴

Bei einer Finanzierungsabgabe muss das Aufkommen gruppennützig verwendet werden. Auch bei einer Lenkungsabgabe bedarf es zwar einer lenkungszweckbezogenen Verwendung des Aufkommens, diese muss jedoch nicht dem Abgebenden zugutekommen und ist großzügig auszulegen. Diese Voraussetzung ist (bereits) gegeben, wenn die Abgabe für (irgendwelche) Maßnahmen verwendet wird, die dazu dienen, die Umweltbeeinträchtigungen künftig zu vermeiden und zu begrenzen. Bei einer vom Bundesverwaltungsgericht zu prüfenden naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe sah das Gericht dementsprechend die zweckbezogene Verwendung darin, dass das Abgabeaufkommen insgesamt für Zwecke des Naturschutzes bzw. der Landschaftspflege aufgewandt wurde.¹²⁵ Hier bietet sich damit die Gelegenheit, einen Finanzierungskreislauf zu durchbrechen. Konkret dürfte das Mautaufkommen für solche Projekte verwendet werden, die im weiteren Zusammenhang mit dem Erhebungsgrund stehen. Konkret dürfte damit eine Finanzierung von Radfern- und Schienenwegen möglich sein, denn stehen diese in einem zweckbezogenen verkehrlichen Zusammenhang. Sofern ein Lenkungszweck erreicht werden kann und sodann auch erreicht ist, hat die Sonderabgabe ihren Zweck erfüllt und muss unseres Erachtens aufgehoben werden, da es sich andernfalls um eine nicht mehr zu rechtfertigende Sonderbelastung einer einzelnen Gruppe handelt, die durch die Abgabe keinen Vorteil mehr erfährt.

c) Problematik von hohen Maut-Erträgen

Auch wenn die Maut aus diesem Grunde als Lenkungsabgabe konzipiert würde, stellt sich allerdings die Frage, ob sich angesichts des zu erwartenden Finanzaufkommens nicht etwas anderes ergeben muss. Zwar kommt es nach dem Bundesverfassungsgericht vorrangig auf den Anlass an, wie eine Sonderabgabe einzuordnen ist.¹²⁶ Dieses Abgrenzungskriterium ist nach Ansichten in der rechtswissenschaftlichen Literatur allerdings zumindest bei erwarteten hohen Einkommen bedenklich, da durch die Festlegung des Lenkungszwecks die strengeren Voraussetzungen der

¹²³ BVerfG, Urt. v. 6.7.2005, 2 BvR 2335/95.

¹²⁴ Jarass in: Pieroth/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 105 Rn. 8.

¹²⁵ BVerwG, Urt. v. 4.7.1986 – 4 C 50/83, siehe auch *Klinger*, Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Verminderung der Luftbelastung, ZUR 2016, 591 mit Anwendung der Argumentation des BVerwG auf die City-Maut.

¹²⁶ BVerfGE 67, 256 (278).

Finanzierungsabgabe umgangen werden können. Bei der Rechtfertigung der Abgabe muss daher die Antriebsfunktion so bedeutsam sein, dass die Finanzierungsfunktion dahinter zurücktritt. Wollte man die Ausgleichsabgabe deswegen, weil sie auch zu einem erheblichen Finanzaufwand führt, den verfassungsrechtlichen Anforderungen für solche Sonderabgaben, die primär einer Finanzierung dienen, voll unterwerfen, würde das dem Gesetzgeber unmöglich machen, mit dieser Abgabe auf den von ihm für notwendig erachteten Antrieb und Ausgleich hinreichend einzuwirken.¹²⁷

Gemessen an diesem Maßstab dürfte das zu erwartende Einkommen jedenfalls dann keine ungewollte/unerhebliche Nebenfolge mehr sein, wenn das Gesetz Vorkehrungen dafür trifft, dass das gewonnene Aufkommen ausreichend ist, um den jeweiligen Verwendungszweck zu erfüllen. Die geschätzten Einnahmen der Infrastrukturabgabe betragen jährlich € 3,7 Mrd. brutto.¹²⁸ Eine neugestaltete Maut auf allen öffentlichen Straßen würde sich wahrscheinlich in einem deutlich größeren Rahmen, nämlich je nach Einbeziehung eines Stauzuschlags zwischen € 34 und € 47 Mrd. bewegen. Bei knapp € 40 Mrd. handelt es sich aber nicht mehr um einen zu vernachlässigenden Ertrag der Maut. Zum Teil wird vertreten, dass eine Lenkungsabgabe mit einem hohen erwarteten Einkommen nur dann möglich ist, wenn das finanziell belastete Verhalten auch imperativ unterbunden werden könnte.¹²⁹ Sie wäre dann nur die freiheitsschonendere Alternative, da der Einzelne auf der Grundlage ökonomischer Überlegungen wählen kann, ob er sein Verhalten anpasst oder zahlt.¹³⁰ Ein vollständiges Verbot des Befahrens der Straßen ist allerdings nicht imperativ durchsetzbar (wenn überhaupt wünschenswert). Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung einer Straßenbenutzungsabgabe (ausschließlich) zur Verkehrslenkung angesichts der Finanzierungslücke im Verkehrsbereich problematisch, denn dürfte die Maut einen beachtenswerten Finanzierungsfaktor haben.¹³¹ Die vorgesehenen Netzmodelle sehen indes primär einen Finanzierungszweck vor, sodass diese Problematik von eher nachrangiger Relevanz sein dürfte.

III. Kombination von bundes- und landesrechtlicher Regelung

Angesichts der verschiedenen Möglichkeiten, eine Pkw-Maut zu gestalten, stellt sich die Frage nach einer Kombination verschiedener Instrumente. Wird eine solche

¹²⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen, WD 6 – 3000 – 088/19, S. 9, mit Verweis auf BVerfG, UrT. v. 26.5.2015, 1 BvL 56/78.

¹²⁸ BT-Dr. 18/3990, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, 11.2.2015, S. 20.

¹²⁹ Manssen, DÖV 1996, Haft 1, 17 mwN.

¹³⁰ Hendlar, ZRP 2000, 325.

¹³¹ Münzing, NZV 2014, 197, 200.

Doppel-Maut überlegt, ist das Risiko eines Zwiespalts zwischen dem Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Regelung und dem Bedürfnis, progressive Gemeinden und Städte nicht zu sehr in der konkreten Mautgestaltung zu beschränken, zu beachten. Möglich erscheinen aus unserer Sicht zwei verschiedene Modelle.

1) Bundesgesetz mit Ermächtigung der Bundesländer und Kommunen zu weitergehenden Regelungen

So kommt zunächst ein Bundesgesetz in Betracht, der beispielsweise eine Grundgebühr auf Kostenbasis regelt, aber darüber hinaus Spielräume für die Länder vorsieht. Diese könnten dann lokal oder regional nach Bedarf einen –nicht von der Grundgebühr umfassten– Zuschlag wegen Lärm und Luftverschmutzung oder anderen Kosten wie für Natur und Landschaftsverbrauch verlangen und so die Gebührenhöhe modifizieren.

Es erscheint sinnvoll, den Kommunen einen festen Bereich zuzuordnen, über den sie eigenständig bestimmen können. Dies könnte etwa auch ein (oben näher beschriebener) Stauzuschlag auf besonders belasteten Straßen sein. So hätten sie die Option, die Gebührenhöhe zu modifizieren und an die lokalen Gegebenheiten anzupassen.

Mit einer solchen Kombination käme es zu einem Nebeneinander aus bundes- und landes- bzw. kommunalrechtlichen Gebühren-Regelungen auf Grundlage (nur) eines Bundesgesetzes. Der Bund würde die Länder zur Regelung weitergehender Belastungen ermächtigen, und zusätzlich feststellen, dass die Länder diese Ermächtigung auch weiter (an die Kommunen) übertragen können. Ein Vorteil dieses Vorgehens wäre die nur einmalige Inanspruchnahme von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als Gesetzgebungskompetenz, sodass keine Abgrenzungsprobleme oder Widersprüche in den Regelungen auftreten würden. Die Länder und Kommunen wären berechtigt, alle Straßen in ihrem Gebiet zu bepreisen – d. h. auch Bundesfernstraßen.

Als ein Beispiel für ein solches Vorgehen könnte die Regelung der Parkraumgebühren herangezogen werden. Wenngleich die Sachlage hier nicht ganz deckungsgleich ist, zeigt sie doch ebendiese Möglichkeit, dass ein Bundesgesetz Länder und Kommunen berechtigt, eigenständige Regelungen zu erlassen. So regelte der Bund in § 6a Abs. 6 StVG, dass die Gemeinden bzw. die Träger der Straßenbaulast für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen in Ortsdurchfahrten Gebühren erheben können. Die Festsetzung hat durch die Landesregierungen zu geschehen und kann auch weiter übertragen werden. Davon haben beispielsweise Schleswig-Holstein

30.09.2021

und Bayern Gebrauch gemacht, die den Bürgermeister:innen bzw. den örtlichen unteren Straßenbehörden den Erlass von Gebührenordnungen –innerhalb eines gewissen Rahmens- überlassen haben.¹³²

2) Bundesgesetz und parallele Landesgesetze

Alternativ könnte es das Bundesgesetz und etwaige Landesgesetze parallel geben. Eine solche Konstruktion ist aus unserer Sicht gleichwohl rechtlich deutlich schwieriger. Zwar besitzen sowohl der Bund als auch die Länder wie dargelegt die Gesetzgebungskompetenzen, eine Maut einzuführen: Da es sich bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 24 GG um konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen handelt, können die Länder eigenständige Regelungen aber nur erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch, ist ein eigenständiges Regeln durch die Länder gesperrt. Bei einer nicht abschließenden Regelung reicht die inhaltliche Sperrwirkung, „soweit“ der Bundesgesetzgeber eine Materie geregelt hat. Inwieweit eine erschöpfende Regelung vorliegt, kann nur anhand der einschlägigen Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs im Wege der Auslegung ermittelt werden. Bei einem nur teilweisen Gebrauchmachen verbleibt die Regelungskompetenz für den nicht geregelten Teil bei den Ländern.¹³³ Auch das absichtsvolle Auslassen einer Regelung kann eine Sperrwirkung für die Länder auslösen, an dieses „beredte Schweigen“ sind jedoch hohe Anforderungen zu stellen.

Wird also ein Bundes-Mautgesetz erlassen, dass sich zwar auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG stützt, zugleich aber ausdrücklich erklärt, dass weitergehende und ergänzende Regelungen seitens der Länder nicht von diesem Bundesgesetz verhindert werden sollen, dürfte eine dementsprechende landesrechtliche Regelung nach unserem Verständnis nicht von vornherein rechtlich unmöglich sein. Da eine Gebühr jedoch kostenbasierend erhoben wird, könnte eine landesrechtliche Regelung aus unserer Sicht nur dann ebenfalls eine Gebühr sein, wenn der Bund im Rahmen seiner Gebühr nur spezifische Kosten erfasst und andere nicht berücksichtigt, sodass diese noch „frei“ für die Länder wären. Andernfalls wäre die auf konkrete Kosten basierende Gebühr durch den Bund bereits „verbraucht“. Deckt das Bundesmautgesetz bereits alle im Rahmen einer Gebühr geltend zu machenden Kosten ab, müsste die landesrechtliche Maut als ein anderes finanzverfassungsrechtliches Instrument ausgestaltet werden und auf andere Kosten abstellen. Da es sich aber bei beiden Mauten um solche handelt, die sich auf dieselbe Kompetenznorm des Art. 74 Abs. 1

¹³² Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Höchstgrenzen für Parkgebühren – Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG, WD 3 – 3000 – 286/19, 12.12.2019, S. 3.

¹³³ Haratsch, in: Sodan, Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2011, Art. 74 Rn. 8.

Nr. 22 GG stützen und dasselbe Verhalten bepreisen, handelt es sich aus unserer Sicht um eine verfassungsrechtliche Gradwanderung, ob und inwieweit eine bundesgesetzliche Sperrwirkung eine landesgesetzliche Maut verhindern würde. Es bedürfte hier einer tiefergehenden Prüfung.

3) Governance eines Gesetzes

Zuletzt bedarf es eines kurzen Überblicks über die Governance (zumeist übersetzt mit einem Steuerungs- und Regelungssystem), die ein solches Bundes-Mautgesetz notwendig macht. Die Governance umfasst ein Regel- und Koordinationssystem, das verschiedene Akteure koordiniert und verschiedene Interessen verhandelt und umsetzt.

Die Einführung der Pkw-Maut in der hier favorisierten Version (bundesweite Grundgebühr und Optionen für die Länder, weitere Kosten auf diese Grundgebühr aufzuschlagen) würde in Form eines Bundesgesetzes geschehen.¹³⁴ Im Umkehrschluss aus Art. 74 Abs. 2 GG dürfte es sich nicht um ein Zustimmungsgesetz handeln, sodass es keiner Zustimmung des Bundesrats bedürfte. Dies ist allerdings angesichts der den Ländern eingeräumten Spielräume diskussionswürdig und wurde seitens des Bundesrates für die Infrastrukturabgabe auch ausdrücklich bestritten.¹³⁵ Letztlich dürfte die Frage nach einer obligatorischen Zustimmung durch den Bundesrat insofern unerheblich sein, als das Mautgesetz entweder ein Einspruchsgesetz wäre, sodass eine etwaige Verweigerung des Bundesrates unerheblich wäre, oder es sich doch um ein Zustimmungsgesetz handeln würde, sodass bei einer unterbliebenen Einholung der Zustimmung des Bundesrates eine formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes gegeben wäre. Letztere könnte im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG oder alternativ über eine abstrakte Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) festgestellt werden.

Gleichwohl würde durch ein solches Gesetz ein komplexes und verschiedene staatliche Ebenen betreffendes System der Mauterhebung geschaffen. Die jeweiligen

¹³⁴ Für den Erlass eines Bundes-Mautgesetzes, das Spielräume für die Länder eröffnet, bedarf es keines Staatsvertrags. Ein Staatsvertrag –der im Übrigen keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage hat– ist immer dann nötig, wenn die zu regelnde Materie unter Parlamentsvorbehalt steht, eine Umsetzung also nur mittels förmlichen Gesetzes möglich ist. Eine Beteiligung der jeweiligen Parlamente ist dabei zwingend notwendig, vgl. Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages, Rechtliche Einordnung von Bund-Länderabkommen, WD 3 – 3000 – 304/18, 12.9.2018, S. 4. Eine verrechtlichte Kooperation ist aber aus unserer Sicht für die Einführung einer Maut nicht notwendig.

¹³⁵ Bundesrat-Drs. 648/14, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, 6.2.2015, S. 4 Nr. 14 mit Verweis auf die bundesgesetzliche Aufgabenübertragung an die nach Landesrecht zuständigen Behörden für die Kfz-Zulassung.

Zuständigkeiten, Handlungsmöglichkeiten und Spielräume sind in diesem Gesetz bereits abschließend zu beschreiben. Auch an dieser Stelle lohnt ein Blick auf die Lkw-Maut. Die Kosten der Errichtung des Mautsystems wurden vom Gesetzgeber und damit dem Bund getragen. Von dem Aufkommen werden nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 BFStrMG die Kosten für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems geleistet, wobei die an die Länder zu zahlenden Anteile anteilig an den Erhebungskosten beteiligt werden.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Festschreibungen könnten mehrere Evaluationsebenen vorgesehen werden, die die Wirksamkeit der Maut regelmäßig überprüfen, das Verfahren zur Erhebung und die Wirksamkeit der zugestandenen (kommunalen) Spielräume beurteilen sollen. Die hierbei erlangten Informationen könnten auf Bundesebene gesammelt und analysiert werden und sofern nötig zu Anpassungen des Systems führen. Hierbei wären dann die Länder und Kommunen einzubinden, um eine in der Anwendungspraxis funktionierende Maut sicherzustellen. So würden die auf verschiedenen staatlichen Ebenen eingeführten Mautsysteme zusammengeführt.

Insgesamt sollten die Mautsätze auf Bundesebene festgelegt werden. Auch bei der Lkw-Maut werden die Kosten für Lärm und Luftverschmutzung einheitlich festgesetzt. Die Berechnung von Luftverschmutzung, Lärm, Natur- und Landschaftsverbrauch sollte auch für eine Pkw-Maut einheitlich erfolgen, um später eine Aufteilung der Einnahmen transparent durchführen zu können. Eine bundeslandspezifische Festlegung der Mautsätze wäre nicht nur aufwendig, sondern könnte im Nachhinein kaum mehr dem „richtigen“ Bundesland zugeordnet werden.

Hinsichtlich Wechselwirkungen mit der auf der europarechtlichen Wegekostenrichtlinie beruhenden Lkw-Maut bestehen keine Bedenken. Die Wegekostenrichtlinie richtet sich derzeit nur an schwere Nutzfahrzeuge (ab 7,5 Tonnen). Sollte eine Ausweitung der Lkw-Maut auf leichte Nutzfahrzeuge (ab 3,5 Tonnen) vorgenommen werden, dürften diese Fahrzeuge auf den Straßen des transeuropäischen Verkehrsnetzes nicht mehr von einer nationalen Maut umfasst sein, die dieselben Kosten erhebt.

30.09.2021

D. Mögliche Techniken zur Mauterhebung

I. Allgemeine Möglichkeiten

Für die Berechnung der mautpflichtigen Strecken sowie für die Kontrolle bedarf es der Erfassung der Kfz. Dies kann außerhalb der klassischen Vignetten-Lösung durch die Kennzeichenerfassung oder durch den Einbau sog. On-Board-Units (OBU) geschehen. Beide Verfahren weisen dabei eine hohe Benutzerfreundlichkeit auf, da sie seitens der Nutzenden keine weitergehende Registrierung oder eine Vorbereitung abfordern. Für ausländische Fahrende würde sich eine App anbieten, die ebenfalls eine schnelle, transparente und niedrigschwellige Registrierung ermöglichen würde. Auf den Straßen selbst gäbe es sodann (nur) Hinweisschilder, dass es sich nun um eine mautbewehrte Straße handelt.

Möglich dürfte eine Mitnutzung der Toll Collect-Infrastruktur auch für die Pkw-Maut sein. Da die Durchführung der Pkw-Maut europaweit ausgeschrieben werden müsste, bedürfte es eines Vertrags zwischen dem bezuschlagten Unternehmen und Toll Collect über die Mitnutzung etwa der Kontrollbrücken; dies war auch bei der Infrastrukturabgabe vorgesehen gewesen.

II. Erhebung der LKW-Maut

Zur Vervollständigung und beispielhaft sei hier die Vorgehensweise bei der LKW-Maut genannt. Aktuell können sich LKW-Fahrer:innen bzw. die Transportunternehmen bei dem Unternehmen Toll Collect registrieren und dann über die automatische Mauterhebung mittels eines Fahrzeuggeräts (OBU) zahlen (derzeit ca. 98% aller Nutzer). Alternativ besteht eine Registrierungsmöglichkeit bei einem Anbieter des europäischen elektronischen Mautdienstes.¹³⁶

Das automatische Mauterhebungssystem basiert auf der Kombination aus Satellitenortung (GPS) und Mobilfunk. Sein Kernelement ist das Fahrzeuggerät (OBU), in dem alle für die Mauterhebung maßgeblichen Daten gespeichert sind. Dazu gehören Informationen wie das Kennzeichen des mautpflichtigen Fahrzeugs, die Anzahl der Achsen und die Schadstoffklasse. Das personalisierte Fahrzeuggerät erfasst mit Hilfe der Satellitenortung den Standort und sendet diese Daten über Mobilfunk verschlüsselt und zeitversetzt in Intervallen ins Rechenzentrum. Dort werden die befahrenen Abschnitte des mautpflichtigen Streckennetzes ermittelt und mit Schadstoffklasse, Achsenzahl und dem dazugehörigen Mautsatz verbunden. Die Abrechnung der Transaktionen wird gegenüber dem Mautschuldner regelmäßig, mindestens monatlich, mit einer detaillierten Mautaufstellung durchgeführt. Änderungen von

¹³⁶ BMVI, LKW-Maut, unter www.bmvi.de, zuletzt aufgerufen am 10.3.2021.

Streckendaten und Mautsätzen werden zentral in einem Geographischen Informationssystem (GIS) gepflegt. Das Fahrzeuggerät erlaubt weiterhin die Kommunikation mit der Kontrollinfrastruktur zur Kontrolle der korrekten Deklaration, die Dienstverwaltung (insbesondere für den Mautdienst TOLL2GO in Österreich), das Update der Software und die technische Überwachung.¹³⁷

E. Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte

Anders als bei der LKW-Maut greift die Pkw-Maut verstärkt in die private Gestaltung des Lebens ein und ist daher im erhöhten Maße rechtfertigungsbedürftig.

In Betracht kommen gleich mehrere betroffene Grundrechte, in deren Schutzbereich durch eine Maut eingegriffen würde. Ein Eingriff ist nach der vom Bundesverfassungsgericht genutzten weiten Definition jede auch mittelbare oder faktische Beeinträchtigung.¹³⁸ Diese braucht demgemäß eine Rechtfertigung. Zu beachten ist, dass die durch ein Gesetz vorgenommenen zulässigen Grundrechtseinschränkungen nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ausdrücklich aufgenommen werden müssen.

I. Datenschutz

Das am häufigsten mit der Maut in Verbindung gebrachte Grundrecht ist das im Allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG enthaltene Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.¹³⁹

Im Falle der LKW-Maut wurde ein Datenschutz- und Sicherheitskonzept entwickelt, das die nicht zugelassene Verwendung der personenbezogenen Daten (§§ 4 Abs. 3, 7 Abs. 2, 8 BFStrMG sowie § 2 LKW-MautV) und die Kenntnisaufnahme durch Dritte verhindert. Die über öffentliche Netze stattfindende Kommunikation erfordert die Verschlüsselung der erhobenen Daten. Für deren Auslesung bedarf es bestimmter Zugriffscodes, die Dritten nicht bekannt gegeben werden.¹⁴⁰

Folgende Daten dürfen gemäß § 4 Abs. 3 S. 3 BFStrMG zum Zweck des Betriebs des Mauterhebungssystems vom Betreiber verarbeitet werden:

- Höhe der entrichteten Maut,
- Strecke, für die die Maut entrichtet wurde,

¹³⁷ Toll Collect, Geschäftsbericht 2018/2019, Dezember 2019, S. 18.

¹³⁸ BVerfG, Beschl. v. 26.6.2002, 1 BvR 670/91, Rn 77.

¹³⁹ BVerfG, Urf. V. 15.12.1983, 1 BvR 209/83.

¹⁴⁰ Eine Übersicht über das verbaute Datenschutzsystem findet sich unter Service - Fragen und Antworten - Datenschutz und Sicherheit auf www.toll-collect.de.

- Ort und Zeit der Mautentrichtung,
- bei Entrichtung der Maut vor der Benutzung mautpflichtiger Straßen im Sinne des § 1: Der für die Durchführung der Fahrt zulässige Zeitraum sowie die Belegnummer,
- Kennzeichen des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination,
- für die Mauthöhe maßgebliche Merkmale des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination,
- Identifikationsnummer des Betreibers oder des Anbieters nach § 10 Absatz 1 oder § 11 Absatz 1 des Mautsystemgesetzes vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1980),
- Identifikationsnummer des zum Zweck der Mauterhebung im Fahrzeug eingebauten Fahrzeuggeräts,
- Vertragsnummer des Nutzers,
- Positionsdaten des zum Zweck der Mauterhebung im Fahrzeug eingebauten oder im Fahrzeug angebrachten Fahrzeuggeräts.

Für die Pkw-Maut ist ein Vergleich mit der Datenverarbeitung bei der LKW-Maut gleichwohl nur in geringerem Umfang behilflich, da angesichts der rein beruflichen Fahrten die datenschutzrechtliche Relevanz für LKW-Fahrer eine andere ist.

Aber auch für den Bereich des privaten Verkehrs halten sowohl das Bundesverwaltungsgericht¹⁴¹ - als auch das Bundesverfassungsgericht¹⁴² eine Erfassung von Nummernschildern grundsätzlich für datenschutzrechtlich machbar, wenn auch jede Form der elektronischen Kennzeichenerfassung und Weiterverarbeitung der erfassten Daten als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verstanden wird. Der Einzelne hat kein Recht im Sinne einer absoluten Herrschaft über „seine“ Daten; er ist eine sich innerhalb der Gemeinschaft entfaltende Persönlichkeit.¹⁴³ Mit hin muss er in Teilen hinnehmen, dass Daten über ihn vorhanden oder erhoben werden. So hat auch der Bundesdatenschutzbeauftragte keine grundsätzlichen Einwände gegen eine streckenbezogene Maut geltend gemacht.¹⁴⁴

¹⁴¹ BVerwG, Urt. v. 22.10.2014, 6 C 7.13.

¹⁴² BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018, 1 BvR 142/15

¹⁴³ BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209/83, Rn 148.

¹⁴⁴ Vgl. Zeit Online, Oberster Datenschutzbeauftragter hält andere Pkw-Maut für möglich, 9.8.2019.

Die Anforderungen an die Rechtfertigung richten sich grundsätzlich nach der Intensität des Eingriffs. Je stärker in die Grundrechte der Betroffenen eingegriffen wird, desto strenger sind die Vorgaben für die Verhältnismäßigkeit. Eine verminderte Eingriffsintensität mildert dementsprechend die Rechtfertigungsbedürftigkeit. Eine solche Milderung ist beispielsweise die Erfassung des Kennzeichens im öffentlichen Verkehrsraum, denn sind sowohl das Kennzeichen als auch das Bewegungsverhalten unproblematisch für alle erkennbar. Eine andere Milderung ist die für die ganz überwiegende Zahl der Betroffenen beinahe unmerkliche und mit keinerlei unmittelbar beeinträchtigenden Folgen verbundene Kontrolle.¹⁴⁵ Eine fahrleistungsabhängige Maut führt zwar zu einer flächendeckenden und nicht erkennbaren Überwachung, jedoch ist anhand der Ausschilderung für alle nachvollziehbar und ersichtlich, dass, wo und warum kontrolliert wird.

Neben der Erhebung ist auch die Datenspeicherung und -löschung ausführlich zu regeln. Es müssen in der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage konkrete Löschfristen geregelt werden, nach welchen die aufgenommenen Kennzeichen so schnell wie möglich wieder gelöscht werden.

II. Weitere betroffene Grundrechte

Darüber hinaus beeinträchtigt die Maut die **allgemeine Handlungs- und Bewegungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG**, denn wird durch eine Maut die vormals kostenlose Straßennutzung nunmehr kostenpflichtig. Der Eingriff dürfte jedoch voraussichtlich verhältnismäßig sein. Eine Maut würde einen legitimen Zweck verfolgen und geeignet und erforderlich sein, um diesen Zweck zu erreichen bzw. zu fördern. Zuletzt dürfte auch die Angemessenheit zu bejahen sein, denn überwiegt das Interesse an der Zweckverfolgung das Interesse an einer weiterhin kostenfreien Nutzung der Bundesstraßen. Gleichzeitig muss sich die Höhe der zu entrichtenden Maut im angemessenen Rahmen bewegen.

Der **Gleichheitssatz des Art. 3 GG** gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Werden Ausnahmen von einer Regel vorgesehen (so sah das InfrAG bspw. Ausnahmen der Abgabepflicht für Schwerbehinderte und Schausteller vor¹⁴⁶), müssen diese sachlich gerechtfertigt sein. Werden hingegen gerade keine Ausnahmen vorgesehen, an sich ungleiche Sachverhalte mithin gleich behandelt, braucht es nur eine zurückhaltende Prüfung des Gleichheitssatzes. Dies bedeutet, dass Art. 3 GG nicht bereits dann verletzt ist, wenn der

¹⁴⁵ BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rn. 95.

¹⁴⁶ BT-Dr. 18/3990, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, 11.2.2015, S. 26.

Gesetzgeber Differenzierungen nicht vornimmt, obgleich er dies könnte. Es stellt sich dann die Frage, ob eine tatsächliche Ungleichheit vorliegt und diese so gewichtig ist, dass ihre Nichtbeachtung gegen eine an Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise verstößt.¹⁴⁷ Insofern müssen durch eine Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten entstehende Härten und Ungerechtigkeiten grundsätzlich hingenommen werden, wenn die Benachteiligung nur eine kleine Zahl von Personen betrifft und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.¹⁴⁸

Eine Ausnahme von der Mautpflicht dürfte etwa für körperlich beeinträchtigte Menschen geregelt werden, die keine Alternative zur Nutzung des eigenen Pkw haben. Zu denken wäre auch an mögliche unsoziale Folgen, wenn Arme und Reiche dieselbe Abgabenhöhe zahlen müssten. Weiterhin könnte eine Abgabepflicht sofort ab Grenzübertritt ausländische Bürger und Bürgerinnen davon abhalten, grenznahe deutsche Unternehmen des Gastgewerbes oder Einzelhandels aufzusuchen, sodass sich ein Geltungsbereich bis ca. 30km vor der Staatsgrenze überlegen ließe¹⁴⁹, da ansonsten möglicherweise eine Benachteiligung der Grenzgebiete zu weiter im Inland liegenden Kommunen drohte, deren Bewohner und Besucher keine Alternative zu einem mautpflichtigen Gebiet hätten.

Auch ein Eingriff in das **Grundrecht auf Berufsfreiheit** in **Art. 12 GG** dürfte gegeben sein, allerdings nur auf der (niedrigsten) Stufe einer objektiven Berufsausübungsregel. Betroffen sind diejenigen, die berufsbedingt viel mit einem Kfz unterwegs sein müssen, wie bspw. Vertreter, Handwerker oder private Fahrdienste. Eine Maut beschränkt zwar die Möglichkeit, ohne zusätzliche Kosten jederzeit auf den mautpflichtigen Straßen zu verkehren, ist jedoch (bereits) dadurch gerechtfertigt, dass vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig erscheinen lassen. Solche vernünftigen Erwägungen liegen beispielsweise mit dem Ausbau nachhaltiger Mobilität vor. Zudem kann ein Ausgleich bzw. eine Ausnahmeregelung in das Gesetz aufgenommen werden.

Eine Maut greift gezielt in den Schutzbereich des **Eigentumsgrundrechts** in **Art. 14 GG** ein, denn beschränkt sie schon nach ihrem Zweck die Nutzungsmöglichkeiten eines privaten Kfz. Allerdings dürfte die Maut sich noch im Rahmen der Sozi-

¹⁴⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG – Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 3, Rn 28; BVerfG, Urt. v. 16.4.2004, 1 BvR 1778/01, Rn 92.

¹⁴⁸ BVerfG, Beschl. v. 15.7.1998, 1 BvR 1554/89, 963, 964/94, Rn 63.

¹⁴⁹ BT-Dr. 18/3990, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, 11.2.2015, S. 45.

abfindung des Eigentums bewegen, denn macht sie die Sozialpflichtigkeit des Eigentums/Kfz geltend.¹⁵⁰ gemäß Art. 14 Abs. 2 S. 2 GG hat das Eigentum zugleich (d. h. nicht ausschließlich) dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen.¹⁵¹ Eine Maut behindert aber die ganz überwiegende Privatnützigkeit eines Pkw nicht ausreichend, um die Ausübung des Eigentumsrechts zu verhindern.

F. Europarechtliche Vorgaben

I. Aktueller Stand im Europarecht

Das EU-Recht selbst enthält (noch) keine Vorgaben für die Umsetzung einer Pkw-Maut.

Allerdings ist auf europäischer Ebene die Erweiterung der LKW-Maut geplant: Im Dezember 2020 einigten sich die Verkehrsminister auf eine Reform der (ehemaligen Wegekosten-) Eurovignetten-Richtlinie 2006/38/EU. Mittelfristig sollen alle Lastwagen über 3,5 Tonnen nach CO₂-Ausstoß gestaffelte Gebühren zahlen.¹⁵² Auch die Einführung von Gebühren für leichte Nutzfahrzeuge und Pkw ist beabsichtigt.¹⁵³ Mitte Juni 2021 erzielten die Verhandlungsführer des Rates und des Europäischen Parlaments eine politische Einigung über die Überarbeitung der Eurovignettenrichtlinie, die die Treibhausgasemissionen und andere Umwelteinwirkungen, Überlastungen und die Finanzierung der Straßeninfrastruktur betreffen. Mit den überarbeiteten Regelungen werden in der gesamten EU Mautgebühren für schwere Nutzfahrzeuge auf Basis des CO₂-Ausstoßes eingeführt. Der Geltungsbereich wird zudem auf alle schweren und leichten Fahrzeuge ausgeweitet. Auch Stauzuschläge und höhere Gebühren für Fahrten in bestimmten Gebieten sollen erhebbar sein; die Einnahmen sollen zweckgebunden in den nachhaltigen Verkehr fließen.¹⁵⁴ Noch ausstehend sind nunmehr die förmliche Bestätigung durch das EU-Parlament und den Rat.

¹⁵⁰ Jachmann, NVwZ 1992, 932, 938.

¹⁵¹ vgl. Maunz/Dürig-Papier/Shirvani, Grundgesetzkommentar, 2020, Art. 14 Rn. 472.

¹⁵² BMVI, Die Eurovignetten-Richtlinie kommt ab 2023, Dezember 2020, vgl. www.bmvi.de (zuletzt aufgerufen am 26.2.2021).

¹⁵³ Vgl. Entwurf für eine Richtlinie zur Änderung der Wegekosten-Richtlinie (*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EV on the Charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructure*), 2017/0114(COD), 10.12.2020.

¹⁵⁴ Europäische Kommission, Pressemitteilung: Kommission begrüßt Einigung über EU-Regeln für Mautgebühren, 16.6.2021.

Eine etwaige zukünftige Einführung einer auch Pkws umfassenden europäischen Maut steht einer deutschen Pkw-Maut aber nicht entgegen, vielmehr hat die Europäische Kommission selbst die Einführung von verhältnismäßigen und entfernungs-basierten Nutzungsabgaben befürwortet.¹⁵⁵

Gleichwohl ist zu beachten, dass die derzeitige Wegekostenrichtlinie in einigen Punkten von der hier vorgeschlagenen Maut abweicht – so darf die Mauthöhe die tatsächlich verursachten Kosten nicht übersteigen und die Fahrzeuge mit dem höchsten Schadstoffausstoß müssen im Vergleich zu den saubersten Fahrzeugen nur maximal die doppelte Maut zahlen (vgl. Art. 7g Abs. 1 der Richtlinie). Diese Vorgaben sind wie dargelegt derzeit für eine Pkw-Maut nicht verbindlich; darüber hinaus handelt es sich bei der Wegekostenrichtlinie um eine Richtlinie, sie ist mithin nicht direkt für die Mitgliedsstaaten verpflichtend, sondern wird erst in nationales Recht umgesetzt.

II. Lehren aus dem EuGH-Urteil von 2019

Das EuGH-Urteil zur deutschen Infrastrukturabgabe enthält die Kernaussage: „*Keine unmittelbare Verknüpfung zwischen Maut und Steuerentlastung für Inländer*“. Denn während eine Maut auf deutschen Straßen alle Personen gleichermaßen trifft, bevorzugen eine gleichzeitige Steuersenkung in derselben Höhe eben nur die (deutschen) Steuerzahler und bewirkt damit eine Diskriminierung von Ausländern. Das wichtige Wort ist allerdings nicht „Verknüpfung“, sondern „unmittelbar“.

Während sich Straßenbenutzungsabgaben in unterschiedlichen Formen konzipieren lassen, ist ihnen gemeinsam, dass die Abgabepflicht wegen des umfassenden Diskriminierungsverbotes des Art. 18 AEUV grundsätzlich sowohl die Inländer als auch die EU-Ausländer treffen muss. Ein Mautsystem ist daher europarechtlich völlig unproblematisch, wenn die Abgabe von In- und Ausländern in gleicher Höhe zu zahlen ist.¹⁵⁶ Da das EU-Recht eine Inländerdiskriminierung für irrelevant hält, ist eine etwaige hieraus resultierende steuerbedingte Mehrbelastung von Inländern gegenüber Drittstaatsangehörigen für sich genommen kein ausreichender Grund, um ausländische Autofahrerinnen und Autofahrer schlechter zu stellen. Auch lassen sich umweltrechtliche oder verkehrstechnische Argumente kaum heranziehen, um die

¹⁵⁵ Europäische Kommission, Verkehr: Kommission leitet bezüglich der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für private Kraftfahrzeuge Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, Pressemitteilung vom 18.6.2015, unter ec.europa.eu (zuletzt aufgerufen am 26.5.2021).

¹⁵⁶ *Boehme-Neßler*, Pkw-Maut für EU-Ausländer?, NVwZ 2014, 97.

30.09.2021

Notwendigkeit einer Schlechterstellung von (ausschließlich) ausländischen Autofahrern zu erläutern.

Allerdings lassen sich Modelle in der Verkehrs- und Steuerpolitik denken, durch die sich die Abgaben für die Inländer gleichwohl ausgleichen lassen. Dabei bedarf es aber einer heiklen Grenzziehung zwischen rechtswidriger mittelbarer Diskriminierung und rechtmäßiger Kompensation.¹⁵⁷ Angesichts der (diesbezüglichen¹⁵⁸) Steuerhoheit der Bundesrepublik Deutschland ist es nämlich ohne weiteres zulässig, die Kfz-Steuer nach Einführung der Maut nachträglich zu reduzieren. Relevant ist nur, dass beides nicht in einem unmittelbaren zeitlichen und sachlichen Zusammenhang steht.¹⁵⁹ Denn dass Ausländer nicht von Steuersenkungen profitieren (können), macht diese nicht zur unzulässigen mittelbaren Diskriminierung. Anderenfalls könnte die EU über den Umweg des Diskriminierungsverbots auf die direkten Steuern Einfluss nehmen, obwohl ihr diese Kompetenz nicht zusteht.

Wichtig ist mithin, dass eine Steuersenkung nicht in einem engen kausalen Zusammenhang mit der Einführung der Maut steht. Denn je lockerer der Zusammenhang ist, desto eher ist die Kompensation keine unmittelbare Diskriminierung, sondern eine unabhängige gesetzgeberische oder verwaltungstechnische Maßnahme, die nur dem deutschen Gesetzgeber zusteht. Ein häufiger genannter Zeitraum, der eingehalten werden sollte, um den Verdacht eines Zusammenhangs zu entschärfen, ist die „Schamfrist“ von wenigstens einem Jahr.¹⁶⁰

Und auch ein Modell, wie eine Abschaffung der Kfz-Steuer mit einer *gleichzeitigen* Mautpflicht einhergehen kann, ist denkbar: würde Deutschland beispielsweise die Finanzierung seiner Verkehrsinfrastruktur von der Steuer- auf eine Abgabenfinanzierung umstellen, müssten alle Nutzer –in- wie ausländische– eine solche Abgabe zahlen. Eine gleichzeitige und dem neuen Konzept geschuldete Abschaffung der Kfz-Steuer würde zwar nur Inländer entlasten. Gleichwohl wäre dies nicht das Ziel der Abschaffung, sondern bloßer Nebeneffekt der Systemumstellung. Weil also kein Diskriminierungszusammenhang bestünde, wäre diese Steuerentlastung keine mittelbare Diskriminierung und mithin europarechtskonform.¹⁶¹

¹⁵⁷ Anhang zum Wortprotokoll 18/36 zur 36. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, 18.3.2015, Stellungnahme zur InfrAG von Prof. Dr. Mayer, S. 126.

¹⁵⁸ BFH, Urt. v. 27.6.1973, II R 179/71, BStBl. II 1973, S. 808 f.; BFH, Beschl. v. 13.7.2000, VII B 120/00.

¹⁵⁹ Pießkalla, NZV 2019, 636.

¹⁶⁰ Streinz in: Schäfer/Kramer, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 92 AEUV Rn. 14.

¹⁶¹ Boehme-Neßler, NVwZ 2014, 97, 102.

G. Zwischenergebnis

Trotz des EuGH-Urteils aus 2019 ist die Einführung einer bundesweiten Maut für alle öffentlichen Straßen sowie alle Fahrzeuge unterhalb von 7,5 Tonnen denkbar und sinnvoll.

Von den verschiedenen Möglichkeiten, eine solche Maut auszugestalten, ist die fahrleistungsabhängige Maut in Form einer Straßenbenutzungsgebühr am geeignetsten. Gestützt werden kann sie je nach Schwerpunkt entweder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 oder Nr. 24 GG. Bei Nr. 24 bedarf es eines Schwerpunkts auf der Bekämpfung von Lärm und Luftverschmutzung, während es bei Nr. 22 eine Anknüpfung an die tatsächlich genutzte, d. h. befahrene Strecke benötigt. Mit ihr können sowohl Einnahmen generiert als auch Lenkungszwecke verfolgt werden. Insbesondere auch ein Stauzuschlag dürfte auf besonders verkehrsbelasteten Straßen möglich sein. Die Gebühr ist dabei in ihrer Höhe (nur) durch das Verbot der Unverhältnismäßigkeit begrenzt, sie darf sich aber auch oberhalb der tatsächlichen Kosten durch die Straßenbenutzung bewegen und damit einen immateriellen Wert der Straßennutzung abbilden.

Eine Kombination aus bundes- und landesgesetzlicher Maut ist ebenso möglich, sofern die jeweils bepreisten Kosten sich nicht überschneiden. Ein denkbarer Weg wäre hier die Regelung einer bundesweiten „Grundgebühr“ mit der Ermächtigung für die Länder, auf ihrem Gebiet weitere Kosten aufzuschlagen zu dürfen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer solchen Mautgebühr müssen insbesondere der Datenschutz und die europarechtskonforme Gleichbehandlung der deutschen und ausländischen Kfz-Nutzer:innen sichergestellt werden.

Dr. Roman Ringwald
Rechtsanwalt

Julia Gelze
Rechtsanwältin