

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT
- Übergreifende Fragen des Umweltschutzes -

Studie zum Forschungsbericht 200 96 130
UBA-FB 000217



**Umweltorientierte Schwerver-
kehrsabgaben aus der Sicht des
Verfassungs- und Europarechts
Modelle, Restriktionen,
Gestaltungsoptionen**

von

Dr. jur. Stefan Klinski

Rechtsanwaltskanzlei Schmidt-Wottrich,
Jungnickel und Partner, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von DM 15,- (7,67 Euro)
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 3.1
Dr. Burkhard Huckestein

Berlin, Oktober 2001

Umweltorientierte Schwerverkehrsabgaben	3
---	---

1 Einleitung	6
1.1 Hintergrund	6
1.2 Aufgabe der Untersuchung	7
1.3 Chancen und Probleme einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe aus der Sicht des Umweltschutzes	8
1.4 Gang der Untersuchung	11
2 Überblick: Die rechtliche Ausgangs- und Rahmensituation	13
2.1 Deutsches Recht	13
2.1.1 Rechtliche Ausgangslage	13
2.1.1.1 Mineralölsteuer	13
2.1.1.2 Kraftfahrzeugsteuer	15
2.1.1.3 Pauschale Autobahnbenutzungsgebühr	15
2.1.1.4 Folgerungen	16
2.1.2 Finanzverfassungsrechtliche Spielräume	18
2.1.2.1 Steuern	18
2.1.2.2 Gegenleistungsbezogene Abgaben (Vorzugslasten)	19
2.1.2.3 Nichtsteuerliche Abgaben ohne Gegenleistungscharakter (Sonderabgaben)	23
2.1.2.4 Folgerungen	25
2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht	26
2.2.1 Relevante Bestimmungen des Primärrechts	27
2.2.1.1 Harmonisierungsmaßnahmen im Verkehrswesen (Art. 71 EGV)	28
2.2.1.2 Das Schlechterstellungsverbot (Art. 72 EGV)	32
2.2.1.3 Steuerliche Vorschriften (Art. 90 ff. EGV)	36
2.2.1.4 Das Beihilfeverbot (Art. 87 ff. EGV)	37
2.2.1.5 Das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV)	40
2.2.2 Bestimmungen des Sekundärrechts	41
2.2.2.1 Harmonisierung der Mineralölsteuern	41
2.2.2.2 Harmonisierung der Kfz-Steuern	42
2.2.2.3 Harmonisierung von Straßenbenutzungsgebühren	44

3 Spielräume der Umweltorientierung innerhalb des Systems der Wegekostenrichtlinie	49
3.1 Die Maut als konzeptionelle Grundlage	49
3.1.1 Grundsätzliche Eignung des Mautkonzepts für eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe	49
3.1.2 Verfassungsrechtliche Aspekte	50
3.1.2.1 Materielle verfassungsrechtliche Maßstäbe	50
3.1.2.2 Regelung durch Bundesgesetz	52
3.2 Belastungshöhe – Spielräume zur Kostenanlastung	54
3.2.1 Konzept der Wegekostenrichtlinie	54
3.2.1.1 Allgemeines	54
3.2.1.2 Die Begrenzung der Anlastungsoptionen	56
3.2.1.3 Berücksichtigungsfähige Umweltschutzkosten	59
3.2.1.4 Möglichkeiten zur Anlastung sonstiger Kosten	68
3.2.2 Verfassungsrechtliche Aspekte	69
3.2.2.1 Umweltbezogene Infrastruktukosten	69
3.2.2.2 Sonstige Kosten	71
3.3 Umweltbezogene Differenzierungsmöglichkeiten	72
3.3.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie	72
3.3.2 Verfassungsrechtliche Aspekte	76
3.4 Verwendung der Einnahmen	76
3.4.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie	76
3.4.1.1 Allgemeines	76
3.4.1.2 Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen	78
3.4.1.3 Finanzierung von Maßnahmen anderer Verkehrsträger	80
3.4.2 Verfassungsrechtliche Aspekte	81
3.5 Vermeidung umweltbelastender Verlagerungseffekte – Ausdehnung auf Teile des übrigen Straßennetzes	82
3.5.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie	82
3.5.2 Spielräume zur Erhebung von Gebühren außerhalb der Autobahnen nach Maßgabe der Wegekostenrichtlinie	86
3.5.2.1 Ausnahmen aus Sicherheitsgründen (Art. 2 Abs. 2 b) lit. i))	86
3.5.2.2 Sonderregelungen im Grenzgebiet (Art. 2 Abs. 2 b) lit. ii))	91

Umweltorientierte Schwerverkehrsabgaben	5
3.5.2.3 Erhebung von Gebühren für die Stadtstraßenbenutzung (Art. 9 Abs. 1 b))	92
3.5.2.4 Erhebung von „Stauvermeidungsgebühren“ (Art. 9 Abs. 1 c))	95
3.5.3 Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente	97
3.5.4 Konzeptionelle Folgerungen	99
3.5.5 Weitergehende verfassungsrechtliche Aspekte	102
3.6 Einbeziehung weiterer Kraftfahrzeugarten	104
3.7 Zwischenergebnis	106
4 Gestaltungsoptionen zur Ergänzung und zu einer umweltorientierten Reform des Mautsystems	110
4.1 Optionen auf Basis des bestehenden übergeordneten Rechts	110
4.1.1 Verfolgung weitergehender Zwecke im Rahmen vorhandener Abgaben	110
4.1.1.1 Mineralölsteuer	110
4.1.1.2 Kfz-Steuer	113
4.1.2 Erhebung einer zusätzlichen Umweltabgabe	114
4.1.3 Internalisierung von Unfallkosten durch erweiterte Kfz-Versicherungspflichten	117
4.2 Optionen zur Veränderung des übergeordneten Rechts	119
4.2.1 Verfassungsrecht	119
4.2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht	119
4.2.2.1 Inhaltliche Überlegungen	119
4.2.2.2 Rechtliche Aspekte	123
4.3 Zwischenergebnis	127
5 Zusammenfassung der Ergebnisse	129
Literaturverzeichnis	137

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Die beiden Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben sich in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 darauf verständigt, innerhalb der bis 2002 laufenden Legislaturperiode die rechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung einer „Schwerverkehrsabgabe“ zu schaffen.¹ Darunter wird eine Abgabe für den straßengebundenen Schwerlastverkehr verstanden, deren Höhe sich an der gefahrenen Strecke orientiert (streckenbezogene Abgabe). Die Regelung soll ab Januar 2003 Gültigkeit haben. Sie soll an die Stelle der bisherigen, zeitbezogenen Pauschale für die Autobahnbenutzung durch schwere Lkw („Autobahnvignette“) treten.

Über das „Ob“ der Schwerverkehrsabgabe besteht in der Regierungskoalition Einigkeit. Das federführende Verkehrsministerium arbeitet derzeit an einem konkreten Konzept. Die Einzelheiten des „Wie“ stehen noch nicht fest. Übereinstimmend wird in der Regierungskoalition davon ausgegangen, dass der Abgabepflicht alle Fahrzeuge des Straßengüterverkehrs ab 12 t zulässigem Gesamtgewicht (zGG) unterliegen sollen. Die Schwerverkehrsabgabe soll sich in jedem Fall auf das Netz der Bundesautobahnen (BAB) erstrecken. Forderungen nach einer Ausdehnung auf einen Teil oder das gesamte übrige Fernstraßennetz haben sich im Regierungslager bisher nicht durchsetzen können. Aus Äußerungen in der Öffentlichkeit lässt sich bislang entnehmen, dass man dazu neigt, ein Durchschnittsentgelt in der Größenordnung von 0,25 bis 0,30 DM pro gefahrenen Lkw-km zu veranschlagen.

Die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter dem Vorsitz von Dr. Wilhelm Päßmann („Päßmann-Kommission“) unterstützt die Absicht, eine Schwerverkehrsabgabe einzuführen. In ihrem Schlussbericht² schlägt sie vor, bis Ende 2002 ein auf alle Fahrzeug- und Straßenkategorien erweiterbares System zur Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte auf den BAB zu schaffen und ab 2003 zunächst eine Entgelpflicht für Lkw ab 12 t zGG vorzusehen. Die Entgelthöhe soll bei durchschnittlich 0,30 DM je Lkw-km liegen. Allerdings präferiert die Kommission eine Teilkompensation durch gleichzeitige Senkung der Mineralölsteuer und errechnet so eine durchschnittliche Netto-Mehrbelastung von 0,25 DM je Lkw-km. Sie befürwortet grundsätzlich, das System auf andere Fahrzeuge (leichte Lkw, Pkw) und das gesamte Bundesstraßennetz auszuweiten, lässt jedoch den Zeitpunkt hierfür offen.³

¹ Vgl. Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, Bonn 1998, VI. 2.

² Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung - Schlussbericht, Berlin, 5. September 2000.

³ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.36 f., 38 ff.

Im Zentrum des Vorschlags der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung steht der für das deutsche Recht konzeptionell neue Ansatz, die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur weitgehend von der Steuerfinanzierung auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen, um so den Erhalt und den Ausbau des Fernstraßennetzes auf Dauer unabhängig von den öffentlichen Haushalten sichern zu können.⁴ Im Zuge dieses Konzepts ist daran gedacht, die Bundesverkehrswege aus der Bundesverwaltung auszugliedern und schrittweise privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften bzw. Betreibergesellschaften zu überantworten.⁵ In der Logik der Umstellung auf eine (praktisch vollständige) Nutzerfinanzierung für das Fernstraßennetz liegt es, die Adressaten der Schwerverkehrsabgabe – im Gegenzug zur vorgesehenen Anlastung der Infrastrukturaufwendungen durch Nutzungsentgelte – von denjenigen Anteilen der Steuerbelastung zu befreien, die bislang zur Finanzierung des Fernstraßennetzes verwandt wurden. Daraus erklärt sich die Idee, die neue Abgabe durch Senkung der Mineralölsteuer teilweise aufzufangen.⁶

1.2 Aufgabe der Untersuchung

In der vorliegenden Ausarbeitung soll im Einzelnen untersucht werden, welche Möglichkeiten das übergeordnete Verfassungs- und Europarecht bereit hält, um *eine für das Territorium der Bundesrepublik geltende Schwerverkehrsabgabe zu erheben* und dabei möglichst so auszugestalten, dass ein *Maximum an umweltpolitisch motivierten Lenkungswirkungen* und ein *Minimum an umweltpolitisch bedenklichen Fehlsteuerungen* erreicht werden kann. Soweit sich auf den beiden betrachteten Ebenen des Verfassungs- und Europarechts aus umweltpolitischer Sicht problematische Restriktionen ergeben, werden darüber hinaus *Möglichkeiten zur Änderung des übergeordneten Rechts* erwogen.

Als umweltpolitisch wünschenswert werden seitens des Auftraggebers – des Umweltbundesamtes – folgende Oberziele eingestuft:⁷

- Verkehrsvermeidung (ökonomisch effizienterer Umgang mit potenziellem Transportaufwand),
- Verkehrsverlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger (insbesondere den Schienengüterverkehr),
- Verminderung der Umweltbelastungen durch den Schwerlastverkehr (Anreize zur Emissionsminderung, Ausweitung von Schutzmaßnahmen am Verkehrsweg, Verringerung negativer ökologischer/landschaftlicher Auswirkungen),

⁴ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.31 f.

⁵ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.32, 35 f.

⁶ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.40.

⁷ Vgl. zum Ganzen Umweltbundesamt, Einführung einer fahrleistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland, Manuskrift, Berlin (Mai) 2000

- Potenzielle Erweiterbarkeit des Systems auf andere Straßenkategorien und Kraftfahrzeugarten.

Als umweltpolitisch unerwünschte Fehlsteuerungseffekte werden demgegenüber betrachtet:

- Erhöhung von Umweltbelastungen durch Verlagerung von Schwerverkehr auf das untergeordnete Fernstraßennetz,
- die (zumindest von der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung beabsichtigte) Erweiterung des finanziellen Potenzials für den weiteren Ausbau des Fernstraßennetzes (unerwünscht aufgrund der damit verbundenen Auswirkungen in Richtung zusätzlicher Landschaftszerstörung sowie der mit dem Netzausbau einhergehenden Attraktivitätssteigerung des Systems Straße gegenüber dem System Schiene).

1.3 Chancen und Probleme einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe aus der Sicht des Umweltschutzes

Aus umweltpolitischer Sicht wird der mit dem im politischen Raum diskutierten Modell einer fahrleistungsbezogenen Abgabe für den Schwerlastverkehr in Aussicht genommene Weg grundsätzlich positiv eingeschätzt:⁹

Der Schwerlastverkehr verursacht einen überproportional hohen Anteil an den Aufwendungen des Staates für den Erhalt und den Ausbau des Straßennetzes. Diese Kosten werden den Verursachern bisher nur zum Teil und nur indirekt in Rechnung gestellt. Die dem Straßengüterverkehr anzulastenden Infrastruktukosten werden anteilig von der Gesamtheit der Steuerzahler mit übernommen. Sie fallen somit „extern“, nämlich nicht bei den Nutznießern, sondern bei Dritten an. Damit entsteht für den Schwerlastverkehr ein indirekter Kostenvorteil gegenüber dem konkurrierenden – und umweltverträglicheren – Gütertransport auf der Schiene, der seine Infrastruktukosten (jedenfalls idealtypisch) selbst erwirtschaften muss. Unter diesem Blickwinkel wird die Schwerverkehrsabgabe als ein Mittel begrüßt, um unberechtigte Kostenvorteile des Schwerlastverkehrs gegenüber der Bahn gezielt zu vermindern.

Die Problematik wird indessen dadurch verschärft, dass der schwere straßengebundene Güterverkehr mehr als nur solche Kosten verursacht, die der Infrastruktur des Fernstraßenverkehrs im weitesten Sinne zuzurechnen sind. Das System des Straßengüterverkehrs trägt – im Verhältnis zum übrigen Straßenverkehr wiederum deutlich überproportional – dazu bei, dass Landschaften zerschnitten und verlärmmt werden, bedrohte Tier- und Pflanzenarten aussterben, ganze Straßenzüge durch Immissionen faktisch unbewohnbar

⁸ Vgl. zum Ganzen Umweltbundesamt, Einführung einer fahrleistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland, Manuskrift, Berlin (Mai) 2000

⁹ Vgl. zum Weiteren Umweltbundesamt, a.a.O. S.2 f. m.w.N.

gemacht werden oder Unfallschäden auftreten, die von den Kfz-Haftpflichtversicherungen nicht gedeckt werden (und, soweit menschliches Leid die Folge ist, finanziell auch nicht adäquat darstellbar sind). Schließlich trägt der Straßengüterverkehr maßgeblich zur Freisetzung des Treibhausgases CO₂ bei. Die zu beobachtende Verlagerung eines immer größeren Anteils am Transportaufkommen von der Schiene auf die Straße erschwert es der Politik, ihre Zielsetzung der CO₂-Minderung zu verwirklichen.

Ebenso wie die Aufwendungen für das Straßeninfrastruktursystem fallen auch derartige Kostenfaktoren den eigentlichen Nutznießern – den betreffenden Transportunternehmen – selbst nicht zur Last. Sie werden vielmehr herkömmlicherweise von der Gesellschaft als Ganzer, einzelnen Betroffenen oder dem staatlichen Gemeinwesen stellvertretend für die Gesellschaft getragen. Auch sie fallen somit „extern“ an. Wirtschaftlich bewirken sie zum Teil wiederum enorme faktische Subventionsvorsprünge der betreffenden Unternehmen gegenüber der Konkurrenz der anderen Verkehrsträger. Zwar trägt auch die konkurrierende Bahn einen Großteil ihrer „externen Kosten“ nicht selbst. Doch da das System Bahntransport weniger Schäden verursacht, verbleibt insoweit ein nicht unbedeutliches Ungleichgewicht gegenüber dem System des Straßengüterverkehrs.

Vor diesem Hintergrund wird seit langem darüber diskutiert, ob und auf welche Weise es möglich ist, (insbesondere) dem Straßengüterverkehr die von ihm verantworteten externen Kosten durch besondere Abgaben anzulasten. Die EU-Kommission hat das Problem bereits 1987 in einem Richtlinievorschlag aufgegriffen.¹⁰ 1995 hat sie sich des Themas in dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr – Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union“ ausführlich angenommen.¹² In ihrem 1998 fertiggestellten Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung – Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU“ geht sie so weit, einen Stufenplan aufzustellen, nach dem die verkehrsbezogenen Abgaben auf den Schwerlastverkehr in den einzelnen Mitgliedstaaten zunächst im Niveau angeglichen werden (1. Stufe, 1998 bis 2001), sodann die Option der Internalisierung regional anfallender externer Kosten eröffnet wird (2. Stufe, ab 2001), um schließlich zu einem gemeinschaftsweiten System der Anlastung externer Kosten zu gelangen (3. Stufe, nach 2004).¹³

Dieser Stufenplan ist zwar bislang nicht systematisch verfolgt worden, da der Rat der Europäischen Gemeinschaft die bisher vorliegenden praktischen Ansätze zur Internalisierung externer Kosten nicht für realisierungsreif hielt.¹⁴ Gleichwohl spiegelt das Weißbuch

¹⁰ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, KOM(87) 716 endg., ABl. 1988 C 79, S.8 (Erwägungen Abs. 6).

¹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, KOM(87) 716 endg., ABl. 1988 C 79, S.8 (Erwägungen Abs. 6).

¹² KOM(95) 691 endg.

¹³ KOM(98) 466 endg., S.21 ff.

¹⁴ Vgl. Rat, Gemeinsamer Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABl. 1999 C 58, S.1, 12 und 14.

den Stand der Debatte innerhalb der EU-Kommission eindrucksvoll wider. An dieser gemeinschaftsweiten Debatte knüpfen die Vorschläge der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung bzw. die in der Bundesregierung diskutierten Modelle einer Schwerlastabgabe zwar an, führen den gedanklichen Ansatz jedoch nicht systematisch zu Ende. Aufgegriffen wird der Gedanke in den vorliegenden Vorschlägen bislang nur für denjenigen Teil der „externen Kosten“, der sich auf die Infrastrukturaufwendungen bezieht.¹⁵

Das heißt aber nicht, dass das Ziel der Internalisierung weiterer externer Kosten mit den diskutierten Vorschlägen von vornherein inkompatibel wäre. Im Gegenteil: Indem die Abgabe streckenbezogen erhoben werden soll, bietet sich ein instrumentell gut geeigneter Anknüpfungspunkt dazu, auch über die Infrastrukturausgaben hinausgehende externe Kosten des Schwerlastverkehrs den Verursachern aufzuerlegen. Die vorgesehene Bemessung der Abgabe nach der zurückgelegten Fahrstrecke erlaubt es – insbesondere im Falle einer Staffelung nach Belastungsbeiträgen (z. B. einer Emissionsklasseneinteilung) – die Abgabenhöhe so festzulegen, dass sie dem jeweiligen Verursachungsbeitrag des einzelnen Verkehrsteilnehmers recht nahe kommt und so einen spezifischen Anreiz bietet, die betreffende Umweltbelastung zu vermeiden bzw. zu vermindern.

In Anbetracht dessen wird in der Untersuchung unter anderem zu klären sein, ob und inwieweit dem Gedanken der Internalisierung extern anfallender Kosten in der Ausgestaltung der Schwerverkehrsabgabe unter Einhaltung der Vorgaben der Verfassung und des Europarechts Rechnung getragen werden kann. Soweit dies nicht möglich ist, werden Möglichkeiten zur Erweiterung der Handlungsspielräume betrachtet.

Umweltpolitisch sind – abgesehen von dem eher grundsätzlich-instrumentellen Gesichtspunkt der Internalisierung extern anfallender Kosten – noch weitere Aspekte von Bedeutung:

- Die streckenbezogene Belastung des Schwerlastverkehrs kann – je nach konkreter Ausgestaltung – Anreize zur Vermeidung von Verkehr, zur Verlagerung auf andere Verkehrsträger oder zur Nutzung weniger umweltbelastender Fahrzeuge auslösen. Es ist zu untersuchen, welche Spielräume das bestehende Recht für derartige Anreize bietet.
- Neben der Ebene der Lenkungswirkungen durch die ausgelöste finanzielle Belastung ist auch die Untersuchung der Einnahmeebene von umweltpolitischem Interesse. Die Umweltbilanz der Schwerverkehrsabgabe kann sich auf dieser Seite der Rechnung um so günstiger darstellen, je mehr eingenommene Geldmittel für Zwecke des Umweltschutzes ausgegeben werden können. Dabei kann es sich theoretisch um Um-

¹⁵ Ungeachtet der im wirtschaftswissenschaftlichen Raum diskutierten weitergehenden Differenzierungen soll hier unter „externen Kosten“ nach einem eher allgemeinen Begriffsverständnis alle diejenigen Kosten verstanden werden, die nicht von den Nutznießern selbst getragen werden. Das entspricht dem Begriffsverständnis, wie es in den Veröffentlichungen der EU-

weltschutzmaßnahmen am Verkehrsweg, an anderer Stelle oder auch um die Förderung anderer Verkehrsträger – namentlich der Bahn – handeln.

- Von besonderer Relevanz ist darüber hinaus die Frage, welche rechtlichen Gestaltungsspielräume der Gesetzgeber besitzt, um unerwünschte Verlagerungseffekte auf das nicht der Abgabepflicht unterliegende Straßennetz zu vermeiden. Bislang wird die Schwerverkehrsabgabe nur für die Benutzung von BAB erwogen. Sollte dies in größerem Umfang zu Verlagerungseffekten auf das übrige Straßennetz führen, so könnte die Abgabe im Ergebnis sogar negative Umweltauswirkungen mit sich bringen. Deshalb bedarf es einer sorgfältigen Prüfung, ob und mit welchen Mitteln derartigen Verlagerungseffekten entgegengetreten werden kann (z. B. durch Ausdehnung der Abgabepflicht über das BAB-Netz hinaus oder die begleitende Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente).

1.4 Gang der Untersuchung

Die Ausarbeitung soll es dem Auftraggeber ermöglichen, die sich aus dem *übergeordneten Verfassungs- und Europarecht* ergebenden Gestaltungsspielräume und Restriktionen für eine Schwerverkehrsabgabe vollständig zu erfassen, um ebenso konstruktive wie rechtskonforme Vorschläge in den Gesetzgebungsprozess einbringen zu können, mit deren Hilfe den Zielen der Umweltorientierung weitestgehend Rechnung getragen werden kann. Allerdings soll die Untersuchung nicht bei dem (Zwischen-) Stadium des verfassungs- und europarechtlichen Status Quo stehen bleiben, sondern zugleich – zukunftsgerichtet – Möglichkeiten der alternativen Rechtsgestaltung durch *Änderung der übergeordneten Rahmenbedingungen* erwägen.

Im Zentrum der Untersuchung wird die Richtlinie 1999/62/EG „über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“¹⁶ (die so genannte Wegekostenrichtlinie) stehen. Mit dieser Richtlinie hat die Europäische Union erst kürzlich die Koordinaten für die Möglichkeiten, nationale Maßnahmen zur finanziellen Belastung des straßengebundenen Schwerlastverkehrs zu erlassen, verbindlich neu definiert. Die im Juni 1999 veröffentlichte Richtlinie muss von den Mitgliedstaaten der EU seit dem 1. Juli 2000 beachtet werden.¹⁷ Die Richtlinie legt den Mitgliedstaaten ein vom Ansatz her relativ enges Korsett für die Ausgestaltung von Schwerverkehrsabgaben an.

Bevor in Kapitel 3 im Einzelnen analysiert werden kann, welche Möglichkeiten und Beschränkungen sich aus der Wegekostenrichtlinie ergeben, sollen die derzeitigen Rechts-

Kommission zu der betreffenden Problematik zum Ausdruck kommt (vgl. EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok(KOM) 691 endg., S. 5).

¹⁶ Richtlinie 1999/62/EG vom 17. Juni 1999, ABl. EG Nr. L 187 v. 20. Juli 1999, S.42.

¹⁷ Vgl. Art. 12 Abs. 1 der Wegekostenrichtlinie.

verhältnisse sowie die Rahmenbedingungen des Verfassungs- und Europarechts zunächst Gegenstand einer Überblicksbetrachtung sein (Kapitel 2). Die Wegekostenrichtlinie drängt andere Rechtsprobleme zwar großenteils in den Hintergrund. Die übergeordneten rechtlichen Anforderungen erschöpfen sich in ihr jedoch nicht. Außerdem gestattet es erst der Überblick über die relevanten Vorgaben der Verfassung und des EGV, die systematische Stellung der Wegekostenrichtlinie zutreffend zu erfassen.

Im Anschluss an Kapitel 3, in dem es um die Ermittlung der *immanenter* Spielräume der Wegekostenrichtlinie geht, werden die Möglichkeiten betrachtet, *außerhalb* des Anwendungsbereiches der Richtlinie und damit außerhalb des Rahmens ihrer Restriktionen Regelungen zu treffen, um zusätzliche Lenkungseffekte aus Umweltgründen erreichen bzw. Fehlsteuerungen verhindern zu können (Kapitel 4). Dies betrifft einerseits über das Gerüst der Wegekostenrichtlinie hinausreichende *Gestaltungsoptionen* des deutschen Gesetzgebers unter Beachtung des bestehenden übergeordneten Rechts, andererseits *Reformvorschläge* für die Rechtssetzung auf *europeischer Ebene*.

Hinsichtlich einer weitergehenden Reform des europäischen Gemeinschaftsrechts ist zu beachten, dass die Bestimmungen der Wegekostenrichtlinie nicht auf eine unbeschränkte Dauer angelegt sind. Die Richtlinie zielt auf die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für den innergemeinschaftlichen Schwerlastverkehr auf der Straße. Zwar kann sie nicht als Ausdruck des Stufenplanes aus dem Weißbuch von 1998 angesehen werden, weil sie in einigen wesentlichen Punkten – insbesondere in der Zielsetzung einer Internalisierung extern anfallender Kosten – hinter diesem zurückbleibt. Die EU-Kommission sieht sich selbst gleichwohl weiterhin grundsätzlich den in ihrem Weißbuch niedergelegten Zielen und Regelungsabsichten verpflichtet. Auch die anderen maßgebenden Organe der „Gesetzgebung“ in der EG haben erklärt, das Ziel der Internalisierung externer Kosten vom Grundsatz her mitzutragen.¹⁸ Von daher liegt es nahe, auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts an weitergehenden, umweltpolitisch motivierten Konzepten für die Erhebung und Ausgestaltung einer Schwerverkehrsabgabe zu arbeiten und hierfür Regelungsvorschläge zu entwickeln. Angesichts der Haltung der EU-Kommission in dieser Frage erscheint es nicht unrealistisch, insoweit auf weitere Fortschritte im Gesamtrahmen der Gemeinschaft zu orientieren.

¹⁸ Vgl. Rat, Gemeinsamer Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABl. 1999 C 58, S.1, 12; EG-Parlament, Stellungnahme v. 17. Juli 1997, ABl. 1997 C 286, S.217 (Erwägung 2a neu).

2 Überblick: Die rechtliche Ausgangs- und Rahmensituation

2.1 Deutsches Recht

2.1.1 Rechtliche Ausgangslage

Bau und Unterhalt des innerdeutschen Fernstraßennetzes werden nach dem gegenwärtigen bundesdeutschen Recht ganz überwiegend aus dem Aufkommen der allgemeinen Steuereinnahmen des Bundes finanziert. Eine zwingende Verknüpfung zwischen den Einnahmen aus den verkehrsbezogenen Abgaben – insbesondere aus der Mineralölsteuer – und der Finanzierung des Fernstraßensystems besteht entgegen einer verbreiteten Auffassung nicht.

Der Transport von Gütern auf der Straße wird – abgesehen von der allgemeinen Abgabenlast der jeweiligen Wirtschaftssubjekte – mit drei Arten von verkehrsspezifischen Abgaben belegt: der allgemeinen Mineralölsteuer auf Kraftstoffe¹⁹, der auf das Halten von Kraftfahrzeugen erhobenen Kfz-Steuer²⁰ sowie der für Fahrzeuge ab 12 t zGG geltenden Autobahnbenutzungsgebühr nach dem Autobahngebührengegesetz (ABBG)²¹, bei der es sich um eine Pauschale zur Abgeltung der Wegebennutzung handelt („Euro-Vignette“).

2.1.1.1 Mineralölsteuer

Die bis ins Jahr 1930 zurückreichende **Mineralölsteuer** ist eine allgemeine Verbrauchssteuer,²² deren Aufkommen gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zusteht. Das Mineralölsteuergesetz sieht spezifische Steuersätze für die verschiedenen Kraftstoffarten vor. Der typischerweise für Nutzfahrzeuge verwendete Diesekraftstoff wird insoweit günstiger gestellt als andere Kraftstoffe. Im übrigen enthält das Gesetz eine Vielzahl von Differenzierungen und Befreiungstatbeständen.

Die Verwendung des Mineralölsteueraufkommens war ursprünglich – dem Nonaffektationsprinzip des allgemeinen Abgaben- und Haushaltsrechts folgend²³ – nicht auf bestimmte Zwecke beschränkt. Im Verkehrsfinanzierungsgesetz von 1955²⁴ wurde erstmals eine

¹⁹ Mineralölsteuergesetz i.d.F. v. 21. Dezember 1992, BGBl. I S.2150 (2185), zuletzt geändert durch Gesetz v. 16. Dezember 1999, BGBl. I S.2432.

²⁰ Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) v. 24. Mai 1994, BGBl. I S.1102, zuletzt geändert durch Gesetz v. 6. August 1998, BGBl. I S.2002.

²¹ Art. 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen v. 30. August 1994, BGBl. II S.1765.

²² Vgl. Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 13; zum Begriff der Verbrauchssteuer Jarass / Pieroth, GG, Art. 105 Rdnr. 22 m.w.N.

²³ Zum Nonaffektationsprinzip vgl. P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 12 ff. m.w.N.

²⁴ BGBl. I S.166.

gewisse Zweckbindung für den Ausbau der Bundesstraßen vorgesehen, und zwar für den mit der damaligen Neuregelung verbundenen Mehrertrag gegenüber der vorherigen Rechtslage. 1960 wurde die Zweckbindung erweitert; sie erfasste nun das gesamte Aufkommen mit Ausnahme eines Sockelbetrages von 600 Mio. DM sowie einiger anderer spezieller Einzelposten.²⁵ Das Gesetz zur Umstellung der Abgaben auf Mineralöl des Jahres 1963²⁶ brachte sodann eine Festlegung des zweckgebundenen Anteils auf 50 % des Gesamtaufkommens. Die Gesetze zur Steuerreform 1966²⁷ und zur Verkehrsfinanzierung 1971²⁸ banden das Mehraufkommen der jeweiligen Erhöhungen wiederum an bestimmte verkehrsbezogene Zwecke. Mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von 1971²⁹ wurde außerdem ein bestimmter Anteil ausdrücklich für Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr festgeschrieben. 1973 wurde die allgemeine Zweckbindung im übrigen wesentlich gelockert. Seitdem darf das (an sich) an Zwecke des Straßenverkehrs gebundene Aufkommen „auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministers für Verkehr“ verwendet werden.³⁰

Eine strenge Zweckbindung besteht demnach heute nur noch – zu gewissen Anteilen – zugunsten der Finanzierung des Gemeindeverkehrs nach dem GVFG.³¹ Auch die „ökologische Steuerreform“ kennt keine ausdrückliche gesetzliche Bindung (des betreffenden Teils) des Mineralölsteueraufkommens an bestimmte Verwendungszwecke.³² Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Mineralölsteuer hernach nicht, auch nicht überwiegend oder teilweise, als Steuer zur Finanzierung des Fernstraßenbaus dar.³³ Dass ihre Einnahmen tatsächlich zum Teil für die Finanzierung des Fernstraßenbaus verwendet werden, steht dem nicht entgegen.

²⁵ Straßenverkehrsfinanzierungsgesetz, BGBl. I S.201.

²⁶ BGBl. I S.995.

²⁷ BGBl. I S.702.

²⁸ BGBl. I 1972, S.201.

²⁹ BGBl. I S.239.

³⁰ § 22 des Haushaltsgesetzes 1973, BGBl. I 1972, S.733. Entsprechend die stereotype Formulierung in den jährlichen Haushaltsgesetzen des Bundes, vgl. zuletzt § 33 Haushaltssanierungsgesetz 2000, BGBl. I 1999, S.2534.

³¹ Vgl. § 10 GVFG i.d.F. v. 26. Januar 1988, BGBl. I. S.100, zuletzt geändert durch Gesetz v. 9. September 1998, BGBl. I S.2858.

³² Die Verknüpfung der „Öko-Steuer“ mit der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ist lediglich Teil der Motivation des Gesetzgebers, nicht Regelungsinhalt der zugrunde liegenden Gesetze (vgl. Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, BGBl. I 1999, S.378; Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, BGBl. I 1999, 2432; kritisch hierzu Herdegen / Schön, Ökologische Steuerreform, S.40 f. – im Ergebnis nicht überzeugend –).

³³ Eingehend Schmitt, Finanzierung von Bundesfernstraßen, 1998, S.28 ff.; vgl. auch Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 13.2.

2.1.1.2 Kraftfahrzeugsteuer

Die 1922 eingeführte **Kfz-Steuer** knüpft nicht an den Verbrauch einer Ware an, sondern an den öffentlich-rechtlichen Vorgang der Zulassung von Kraftfahrzeugen.³⁴ Der Bundesfinanzhof betrachtet sie deshalb als „Verkehrssteuer“ im Sinne des Finanzverfassungsrechts.³⁵ Die Verursachung besonderer Belastungen durch schwere Lkw findet in den Bemessungsgrundlagen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (Gesamtgewicht und Achsanzahl, vgl. § 8 KraftStG) sowie in der Progression für schwere Lkw; Zugmaschinen, Omnibusse und Anhänger (vgl. §§ 9 und 10 KraftStG) eine gewisse Berücksichtigung, auch wenn die Steuer ihrer Höhe nach nicht annähernd geeignet sein kann, die realen finanziellen Belastungen des Straßenbaus – geschweige denn anderweitige Kostenbelastungen des Gemeinwesens – auszugleichen.

Die Kfz-Steuer spielt für die Finanzierung der Bundesfernstraßen keine Rolle, da ihr Aufkommen gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG allein den Ländern zusteht. Ursprünglich sollten 50 Prozent der Einnahmen für den Straßenbau der Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen.³⁶ Bei der Neukonzeption der Kfz-Steuer in der Nachkriegszeit verzichtete man jedoch auf jede Zweckbindung.³⁷ Dem Bund ist eine Einflussnahme hinsichtlich der Mittelverwendung durch die Länder aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt; denn nach dem in Art. 109 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Haushaltstrennung haben die Länder, deren Haushalt eine Steuer zufließt, selbständig über die Verwendung der Erträge zu bestimmen.³⁸

2.1.1.3 Pauschale Autobahnbenutzungsgebühr

Seit 1994 unterliegt die Benutzung von BAB durch Lkw ab 12 t zGG darüber hinaus der Pflicht zur Entrichtung einer zeitbezogenen **Autobahnbenutzungsgebühr**. Rechtsgrundlage ist das „Gesetz zur Durchführung des Übereinkommens vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnbenutzungsgebührengesetz – ABBG).³⁹ Es beruht auf einem Übereinkommen zwischen Deutschland, Dänemark und den Benelux-Staaten, die sich insoweit zu einem Gebührenverbund zusammengeschlossen haben.

³⁴ Vgl. Schmitt, Finanzierung von Bundesfernstraßen, S.32.

³⁵ BFHE 110, S.213, 217 (umstritten – andere sehen sie als „Aufwandssteuer“ an, vgl. Jarass / Pieroth, GG. Art. 106 Rdnr. 4 f. m.w.N.); zu den Begriffen der Aufwands- und Verkehrssteuern BVerfGE 16, S.64, 73.

³⁶ Kraftfahrzeugsteuergesetz (Anlage zum Gesetz über Änderungen des Finanzwesens v. 8. April 1922), RGBI. I S.396.

³⁷ Vgl. Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, S.29 ff.; Schmitt, Finanzierung von Bundesfernstraßen, S.33.

³⁸ Vgl. Jarass / Pieroth, GG. Art. 109 Rdnr. 1 m.w.N.; Vogel, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, S.1021, 1064 ff.; Kodal / Krämer, Straßenrecht. Kap. 16 Rdnr. 12.4.

³⁹ BGBI. II S.1765.

Im Hintergrund des Abkommens steht die EG-Richtlinie 93/89/EWG vom 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten.⁴⁰ Diese gestattete den Mitgliedstaaten innerhalb gewisser Rahmenfestlegungen ausdrücklich, für die Benutzung von Autobahnen durch Fahrzeuge ab 12 t zGG entweder eine „Benutzungsgebühr“ (zeitabhängige Zahlung, vgl. Art. 2, 3. Anstrich) oder eine „Maut“ (streckenbezogene Zahlung, vgl. Art. 2, 2. Anstrich) zu verlangen (vgl. Art. 7).

Die Richtlinie 93/89/EWG wurde durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit Urteil vom 5. Juli 1995 für nichtig erklärt, weil der im Rat verabschiedete Vorschlag in wesentlichen Elementen nicht mit der im EG-Parlament debattierten Entwurfsvorlage übereinstimmte.⁴¹ Gleichwohl hielt der Gerichtshof die inhaltlichen Wirkungen bis zum Erlass einer Folgeregelung aufrecht,⁴² so dass dem ABBG nicht die Grundlage entzogen wurde. Mittlerweile ist die Regelung durch die Richtlinie 1999/62/EG ersetzt worden. Jene knüpft inhaltlich an die beiden Optionen der Vorgängerrichtlinie – entweder Maut oder Benutzungsgebühr – an und verleiht dem ABBG damit weiter die erforderliche gemeinschaftsrechtliche Legitimation.

Die Höhe der Gebühr bemisst sich gemäß Art. des dem ABBG zugrunde liegenden Übereinkommens nach Jahr, Monat, Woche oder Tag der Autobahnbenutzung. Der Sache nach handelt es sich also um eine Art Nutzungspauschale. Im übrigen wird nur zwischen Fahrzeugen mit bis zu drei oder mehr Achsen differenziert. Weitere Stufungen kennt das Gesetz in seiner bisher gültigen Fassung nicht. Insbesondere ist die Länge des zurückgelegten Weges gleichgültig. Die höchste Jahresgebühr beläuft sich auf 1250 ECU.

Regelungen zur Verwendung der Einnahmen enthält das Gesetz nicht. Da auch für Gebühreneinnahmen das Prinzip der Nonaffektation gilt, sofern das zugrunde liegende Fach- oder Haushaltsgesetz keine Zweckbindung vorsieht,⁴³ stehen die Einnahmen dem Gesamthaushalt des Bundes zur freien Verfügung; eine Verwendungsbindung für den Fernstraßenbau besteht nicht.⁴⁴

2.1.1.4 Folgerungen

Auf der Basis der existierenden Regelungen lässt sich das Ziel der vollen Kostendeckung schon für die vom Schwerlastverkehr verursachten reinen Wegekosten nicht erreichen. Der schwere Straßengüterverkehr ist aufgrund der Fahrzeuggewichte in einem weit überdurchschnittlichen Maße für die Kosten des Baus, des Ausbaus und der Unterhaltung

⁴⁰ ABI. 1993 L 279, S.32.

⁴¹ EuGH, Slg. 1995, I-1827.

⁴² EuGH, ebenda.

⁴³ Vgl. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 208.

⁴⁴ Ähnlich Schmitt, Finanzierung von Bundesfernstraßen, S.37.

des Fernstraßenennetzes verantwortlich. Die niedrige Abgabenbelastung des Schwerlastverkehrs steht dazu außer Verhältnis. Soll das bestehende eklatante Missverhältnis zwischen Kostenverursachung und Abgabenlast aufgehoben werden, so bedarf es daher entweder der Erhöhung der bestehenden Abgaben für die betreffenden Fahrzeuge oder des Einsatzes zusätzlicher bzw. alternativer abgabenrechtlicher Instrumente. Das gilt erst recht, wenn angestrebt wird, das Verursacherprinzip auch hinsichtlich derjenigen vom Schwerlastverkehr zu verantwortenden externen Kostenbelastungen zur Durchsetzung zu verhelfen, die sich nicht auf die Wegeinfrastruktur beziehen (etwa: nicht durch Schutzmaßnahmen abgedeckte Gesundheitsschäden oder Wertverluste von Grundstücken aufgrund von Lärmbeeinträchtigungen, Nah- und Fernwirkungen von Luftschadstoffen, nicht durch die Kfz-Haftpflicht abgedeckte Unfallschäden).

Eine schlichte Erhöhung der jeweiligen Abgabenlast hülfe allerdings wenig weiter. Das existierende System der verkehrsbezogenen Abgaben erscheint nicht geeignet, die spezifische Verursachungsstruktur für die verschiedenenartigen Kostenbelastungen im Straßenverkehr adäquat widerzuspiegeln:

- Die denkbare Erhöhung der Mineralölsteuer für Diesel trafe auch andere, in weniger starkem Maße kostenverantwortliche Fahrzeugarten. Die Mineralölsteuersätze ließen sich sicherlich sinnvoller staffeln, um spezifische Effekte zur Emissionsminderung erreichen zu können oder – auf einer allgemeineren Ebene – eine gewisse Internalisierung von extern anfallenden Kosten zu bewirken. Andere, insbesondere auf die Infrastruktur bezogene Kostenfaktoren lassen sich durch die Mineralölsteuer aber nicht verantwortungsproportional ausgleichen. Eine Reform der Mineralölsteuer kann deshalb nur Teil eines umfänglicheren Gesamtpakets sein.⁴⁵
- Im Bereich der Kfz-Steuer ließe sich zwar an eine Erhöhung ausschließlich für schwere Lkw denken. Eine derartige Maßnahme würde allerdings zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt der EU zu Lasten des deutschen Straßengüterverkehrsgewerbes führen, da diese Belastung ausländische Lkw nicht trafe. Außerdem würde die Erhöhung diejenigen besonders hart treffen, die ihre Fahrzeuge verhältnismäßig wenig nutzen.
- Die gleiche Schwäche kennzeichnet die zeitbezogene Benutzungsgebühr. Auch mit ihrer Hilfe kann es nicht gelingen, die Hauptverantwortlichen für die Belastungen proportional zu ihrem Belastungsanteil zur Zahlung heranzuziehen. Ihre Anreizwirkung geht eher in die Richtung, die einmal gezahlte Pauschale dann auch optimal auszunutzen. Im Ergebnis kann sie kontraproduktive Wirkungen entfalten.

So liegt der Gedanke nahe, die Einführung einer entfernungs- bzw. fahrleistungsbezogenen Abgabe an Stelle der bisherigen zeitbezogenen Geldleistungspflicht zu fordern. Mit einer streckenbezogenen Bemessung lässt sich, vom Idealtyp her gedacht, die ge-

⁴⁵ Siehe dazu auch unten, 4.1.

wünschte belastungsproportionale Wirkung erzielen. Die Höhe der Abgabe kann, indem sie nach der Fahrstrecke und zugleich nach dem Fahrzeug- oder Achsgewicht bemessen wird, an dem realen Anteil der jeweiligen Fahrzeuge an den verursachten Kosten auf Seiten des Staates orientiert werden. Indem zugleich an bestimmte Emissionskategorien (sei es in Bezug auf Abgase oder Lärm) angeknüpft wird, ist es außerdem möglich, gewisse zusätzliche Anreize zur Senkung der Umweltbelastung zu erzeugen.

2.1.2 Finanzverfassungsrechtliche Spielräume

Im bundesdeutschen Rechtssystem stehen dem Staat grundsätzlich drei Abgabenarten zur Verfügung, die in unterschiedlicher Weise auch zur Verwirklichung von Lenzungszwecken genutzt werden können: Steuern, gegenleistungsbezogene Abgaben (Vorzugslasten) und sonstige nichtsteuerliche Abgaben (Sonderabgaben im weitesten Sinne). Grundsätzlich stehen sie auch für die Verwirklichung von umweltbezogenen Zielen im Rahmen einer Schwerverkehrsabgabe zur Verfügung. Allerdings müssen – je nach gewähltem Instrument – gewisse rechtliche Mindestanforderungen eingehalten werden. Die Instrumente sind der Sache nach nicht gleichwertig einsetzbar. Zu beachten ist auch, dass grundsätzlich ein Vorrang der Steuern und der gegenleistungsbezogenen Abgaben gegenüber sonstigen nichtsteuerlichen Abgaben besteht.

2.1.2.1 Steuern

Klassisches Mittel zur Finanzierung der staatlichen Haushalte ist die **Steuer**. Das Grundgesetz definiert den Steuerbegriff nicht, sondern setzt ihn voraus. Es knüpft insoweit an den hergebrachten, auch in der Abgabenordnung (AO) gebrauchten Steuerbegriff an.⁴⁶ Danach sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“ (§ 3 Abs. 1 AO).

Steuern dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Gemeinwesens. In Ansehung dieses Zweckes bedürfen sie keiner weitergehenden besonderen Rechtfertigung. Lenkende Zwecksetzungen sind daneben aber zulässig, solange ein Fiskalzweck noch erkennbar ist – mit anderen Worten: solange nicht der Lenzungszweck nach Gewicht und Auswirkung einem Verhaltensgebot nahekommt⁴⁷ oder das mit der Steuer belegte Verhalten faktisch erdrosselt wird („Erdrosselungssteuer“).⁴⁸ Die Grenzen für die Zulässigkeit von lenkenden Zwecksetzungen finden sich in den Grundrechten, namentlich im Gleich-

⁴⁶ Instruktiv zum verfassungsrechtlichen Steuerbegriff Vogel / Waldhoff, in: BK-GG, Vorbem. Art. 104a - 115, Rdnr. 373 ff., 394 m.w.N.

⁴⁷ Ähnlich BVerfGE 98, S.106, 118.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 16, S.147, 161; E 38, S.61, 79 ff.; E 96, S.272, 276; E 98, S.106, 118.

behandlungsgrundsatz, d. h. in dessen steuerrechtlicher Ausprägung als Gebot der Belastungsgleichheit bzw. der Steuergerechtigkeit, sowie in dem Verbot unverhältnismäßiger Grundrechtseingriffe.⁴⁹ Als Maßnahme mit spezifisch berufsregelnder Tendenz gegenüber dem gewerblichen Güterverkehr muss die Schwerverkehrsabgabe insoweit insbesondere an dem Grundrecht der Berufsfreiheit Art. 12 GG gemessen werden.⁵⁰

Die Verfassung gibt dem jeweils zuständigen Steuergesetzgeber kein allgemeines „Steuerfindungsrecht“.⁵¹ Der Gesetzgeber kann sich also nicht beliebig Steuern „ausdenken“. Das bedeutet aber nicht, dass es ihm verwehrt wäre, neue Steuern einzuführen. Die Begrenzung der Steuerfindung bezieht sich vielmehr auf das Spektrum der möglichen Steuerarten.⁵² Es können also durchaus neue Besteuerungstatbestände geschaffen werden, wenn sie sich den vom Grundgesetz vorgesehenen Steuerarten zuordnen lassen. Möglich sind danach insbesondere (auch neue) Steuern, die den Verbrauch von konsumierbaren Gütern („Verbrauchssteuer“), einen Vorgang im Rechtsverkehr („Verkehrssteuer“) oder eine Aufwendung für das Halten von Verbrauchsgegenständen („Aufwandssteuer“) finanziell belasten.⁵³

Das Grundgesetz selbst sieht in Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 ausdrücklich eine „Straßengüterverkehrssteuer“ vor. Die Regelung wurde in den sechziger Jahren in die Verfassung aufgenommen. Eine derartige Steuer galt von 1969 bis 1971.⁵⁴ Die Straßengüterverkehrssteuer 1969 statuierte nicht – wie die Kfz-Steuer – die Besteuerung der Fahrzeuge, sondern den Vorgang des Gütertransports auf der Straße. Bemessen wurde sie nach der Anzahl der gefahrenen Tonnenkilometer. Anders als die Mineralölsteuer handelte es sich nicht um eine Verbrauchssteuer, sondern um eine Verkehrssteuer im abgabenrechtlichen Sinne, da sie an einen Vorgang des Rechtsverkehrs – nämlich an den Transport von Gütern – anknüpfte.⁵⁵

2.1.2.2 Gegenleistungsbezogene Abgaben (Vorzugslasten)

Die zweite vom Grundgesetz nach allgemeiner Auffassung akzeptierte Form der Abgabenbelastung betrifft die Gruppe der **Gebühren** und **Beiträge**, die häufig unter dem Oberbegriff der **Vorzugslasten** zusammengefasst werden.

⁴⁹ Umfassend zur Zulässigkeit der Verfolgung von Lenkungszwecken im Steuersystem Sacksofsky, NJW 2000, S.2619, 2620 ff. m.w.N.; Selmer / Brodersen, DVBl. 2000, S.1153 ff.

⁵⁰ Wolf, ZUR 2000, S.123, 125.

⁵¹ Vgl. Jarass / Pieroth, GG, Art. 106 Rdnr. 2 m.w.N.

⁵² Vgl. Wolf, ZUR 2000, S.123, 126.

⁵³ Vgl. zu den Steuerarten BVerfGE 16, S.64, 73 f.; E 49, S.343, 354; BFHE 57, S.473, 489.

⁵⁴ Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs v. 28. Dezember 1968 (StraGÜVStG), BGBl. I S.1461; vgl. dazu Schmitt, Finanzierung von Bundesfernstraßen, S.34 f. m.w.N.; Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.39 ff.; zur Verfassungsmäßigkeit BVerfGE 38, S.61, 78 ff.

In diesem Bereich bestehen gewisse terminologische Differenzen. In der Rechtsliteratur wird zum Teil von relativ starren Kategorien ausgegangen.⁵⁶ Währenddessen betont das Bundesverfassungsgericht, dass es keinen verfassungskräftigen Begriff der Gebühr oder des Beitrags gebe.⁵⁷ Von der Steuer unterscheide sich diese zulässige Form der Abgabenbelastung dadurch, dass der Bürger für seine Geldleistung einen individuell zurechenbaren Vorteil erhalte, eine individualisierbare Gegenleistung.⁵⁸ Rechtsgrund für ihre Erhebung ist der Vorteilsausgleich und/oder die Überwälzung eines vom Abgabenschuldner veranlassten Aufwands.⁵⁹ Liegt einer dieser Belastungsgründe vor, so ist die Abgabe ihrer Art nach grundsätzlich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Treffen der dürfte es daher sein, insoweit zusammenfassend von der Gruppe der **gegenleistungsbezogenen Abgaben** zu sprechen.⁶⁰ Das kann aber letztlich dahinstehen, da Fragen der Systematisierung und der Katalogbildung der Abgabenarten keine Verfassungsfragen sind.⁶¹

Grundsätzlich spricht man im (einfachen⁶²) deutschen Recht von einer *Gebühr*, wenn der Tatbestand daran anknüpft, dass die mit der Abgabe abgegoltene staatliche „Leistung“ tatsächlich in Anspruch genommen worden ist. Zur Konkretisierung unterscheidet man unter den Gebühren häufig zwischen Verwaltungs-, Benutzungs- und Verleihungsgebühren.⁶³ Demgegenüber handelt es sich um einen *Beitrag*, wenn lediglich die *Möglichkeit* der Inanspruchnahme Gegenstand der Abgabepflicht ist.

Deshalb dürfte es sich bei der „Maut“ im Sinne des europäischen Gemeinschaftsrechts, bei der eine bestimmte Streckennutzung abgegolten wird, im deutschen Rechtsverständnis um eine Benutzungsgebühr handeln.⁶⁴ Für die Vignettenlösung des ABBG, die in der Sprache der EU-Richtlinien als „Benutzungsgebühr“ betitelt wird, wird in der Literatur vertreten, dass es sich der Rechtsnatur nach um einen Beitrag handeln soll, nicht um eine Gebühr.⁶⁵ Dabei wird aber übersehen, dass die Nutzungspauschale des ABBG durchaus noch eine Komponente tatsächlicher (und nicht nur potenzieller) Nutzung in sich trägt, in-

⁵⁵ Vgl. Jarass / Pieroth, GG. Art. 106 Rdnr. 4; zum Begriff der Verkehrssteuern BVerfGE 16, S.64, 73.

⁵⁶ Vgl. z. B. Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 9 f.

⁵⁷ BVerfGE 93, S.319, 345; vgl. auch BVerfGE 50, S.217, 225 f.

⁵⁸ Klarstellend BVerfGE 93, S.319, 343 f. m.w.N.

⁵⁹ Vgl. P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 208 f. m.w.N.

⁶⁰ In diese Richtung BVerfGE 93, S.319, 343 f., 345; entsprechend für die Straßenbenutzungsgebühr Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.101 ff.

⁶¹ BVerfGE 93, S.319, 345.

⁶² D. h. im außerverfassungsrechtlichen Bereich des Rechts.

⁶³ Die Zulässigkeit von Verleihungsgebühren, bei der die staatliche Leistung in der Verleihung eines Rechts besteht, ist umstritten. Zustimmend Meßerschmidt, DVBl. 1987, S.925 ff.; F. Kirchhof, DÖV 1992, S.233 ff.; ablehnend Jarass, DÖV 1989, S.1013.

⁶⁴ Entsprechend Wolf, ZUR 2000, S.123, 125 f.

⁶⁵ Wolf, ZUR 2000, S.123, 125 f.

dem sie an die wirkliche bzw. gewünschte Dauer der Nutzung anknüpft. Sie kommt einem Beitrag der Sache nach aber nahe.

Auch für Gebühren und Beiträge ist anerkannt, dass mit ihnen Lenkungszwecke verfolgt werden können.⁶⁶ Es wird deshalb vom Bundesverfassungsgericht⁶⁷ und von der überwiegenden Rechtsliteratur⁶⁸ für zulässig erachtet, dass der Gesetzgeber der Höhe nach über die Kostendeckung hinausgreift, wenn er hierdurch ein bestimmtes Verhalten beeinflussen will. Im übrigen gelten hier grundsätzlich wiederum die Schranken des Gleichheits- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips, insbesondere in dessen Ausprägung als Angemessenheitsprinzip.⁶⁹ Letzteres bedeutet, dass es für die Verfassungsmäßigkeit wesentlich auf die Zweck-Mittel-Relation ankommt, nicht auf die Kostendeckung oder die Äquivalenz.⁷⁰

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seiner 1995 ergangenen „Wasserpfennig-Entscheidung“ festgestellt, dass der Staat die Höhe der dortigen Vorteilsabschöpfungsabgabe nicht oberhalb des Wertes der auszugleichenden öffentlichen Leistung festlegen, mithin nicht über den Wert des zugewandten individuellen Vorteils hinausgreifen dürfe.⁷¹ Zu beachten ist jedoch, dass diese Entscheidung die Konstellation einer Abgabe zur Vorteilsabschöpfung betraf. Im Falle einer Lenkungsgebühr geht der Zweck der Abgabe hierüber hinaus. Es würde die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes überspannen, auch für die Verfolgung weitergehender Lenkungszwecke die absolute Grenze der zulässigen Höhe in dem Wert des zugeführten Vorteils zu sehen. Blickt man auf die – auf Grundlage des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes maßgebende – Zweck-Mittel-Relation, so kann der wirtschaftliche Wert des zugeführten Vorteils nur dann entscheidend sein, wenn es bei der Abgabe ihrem Zweck nach ausschließlich um die Abschöpfung dieses Vorteils geht.

Hernach kann erst recht kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, dass es finanzverfassungsrechtlich gestattet ist, mit einer Straßenverkehrsgebühr nicht nur die durch den Schwerlastverkehr veranlassten finanziellen Aufwendungen des Staates für die Bereitstellung der Infrastruktur abzugelten, sondern auch das Ziel zu verbinden, weitere von

⁶⁶ Grundlegend BVerfGE 50, S.217, 226; eingehend zu Straßenverkehrsgebühren Selmer / Brodersen, Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, S.23 ff. m.w.N.

⁶⁷ BVerfGE 50, S.217, 226 f.

⁶⁸ Vgl. P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 207 m.w.N.; Murswieck / Wilms, Die Entlastung der Städte vom Individualverkehr, S.111 m.w.N.; Selmer / Brodersen, Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, S.24; zurückhaltend Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 19.3.

⁶⁹ BVerfGE 50, S.217, 227; grundlegend Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S.241 ff., 301 ff.

⁷⁰ Vgl. schon Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S.301 ff.; eingehend ferner Kloepfer, in: AöR 93, S.232, S.247 ff.

⁷¹ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 347. Wolf hält deshalb die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen für die allgemeine Verbesserung des Verkehrs auf der Schiene für problematisch, ZUR 2000, S.123, 127; vgl. eingehend zur Wasserpfennig-Entscheidung auch Murswieck, NVwZ 1996, S.417 ff.

den Abgabeschuldner verantwortete Belastungen zu mindern. Das gilt jedenfalls, soweit die verursachten Belastungen mit dem Anlass der Gebührenerhebung – hier: der Wegebenutzung – in einem Zusammenhang stehen.⁷² Das ist etwa für bestimmte Maßnahmen zur Vermeidung oder zum Ausgleich von schwerverkehrsbedingten Umweltbelastungen anzunehmen, des gleichen für die Annäherung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen Straße und Schiene, soweit die bestehenden ungleichen Wettbewerbsbedingungen gerade darauf zurückzuführen sind, dass der schwere Lkw-Verkehr bislang nur einen Bruchteil der von ihm tatsächlich verantworteten Kosten selbst tragen muss. Problematisch könnte es allenfalls sein, wenn der Bund Lenkungszwecke verfolgen würde, die außerhalb seiner in der Verfassung vorgesehenen Kompetenzbereiche liegen.⁷³

Der Höhe nach wird die Gebühr deshalb über die Abgeltung der Infrastrukturaufwendungen hinaus auch an den verursachten ökologischen und sonstigen Folgekosten bemessen werden können.⁷⁴ Dabei dürften der Sache nach auch diejenigen wirtschaftswerten Vorteile in Rechnung gestellt werden können, die der Schwerlastverkehr gerade deshalb genießt, weil er die von ihm verursachten Folgebelastungen bislang auf die Allgemeinheit abwälzen kann, obwohl er die Umwelt weit stärker in Anspruch nimmt als andere Verkehrsarten. Abgesehen hiervon spricht Überwiegendes dafür, dass auch weitergehende Lenkungszwecke in der Höhe der Schwerverkehrsgebühr grundsätzlich abgebildet werden können.

Für die Verwendungsseite gilt bei den gegenleistungsabhängigen Abgaben wie bei den Steuern grundsätzlich, dass die Einnahmen für sämtliche allgemeinen Haushaltszwecke zur Verfügung stehen (Prinzip der Nonaffektation), es sei denn das Gesetz sieht ausdrücklich – was verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist⁷⁵ – bestimmte Zweckbindungen vor. Die Grundsätze des Vorteilsausgleichs und der Aufwandsorientierung sind Belastungsgrund und Bemessungsmaßstab für das Abgabenschuldverhältnis, nicht jedoch Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung.⁷⁶ Das eingenommene Geld muss also nicht zur Deckung derjenigen Kosten herangezogen werden, die der Abgabeschuldner der Sache nach zu verantworten hat und die daher die Erhebung der Abgabe rechtfertigen. Die Verwendung für andere Zwecke ist zulässig.

Problematisch kann es aber sein, das Einnahmeaufkommen dem allgemeinen Haushalt zu entziehen und einem Sonderfonds zuzuführen, weil dadurch das grundsätzliche Verbot haushaltsflüchtiger Einnahmen⁷⁷ verletzt sein könnte.⁷⁸ In der Konsequenz würde die in einen Sonderfonds fließende Abgabe nicht mehr als Gebühr, sondern als Sonderab-

⁷² Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.60 f.

⁷³ Überzeugend Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.59 ff.

⁷⁴ Entsprechend Wolf, ZUR 2000, S.123, 126.

⁷⁵ BVerfGE 93, S.319, 348.

⁷⁶ Ähnlich P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 208 f.

⁷⁷ Eingehend dazu P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 19 ff. m.w.N.

⁷⁸ Vgl. Wolf, ZUR 2000, S.123, 126 ff.

gabe einzustufen sein. Als eine solche unterläge sie sehr viel strengerem Zulässigkeitskriterien. Von daher ist von einer fondsgebundenen Ausgestaltung der Schwerverkehrsabgabe abzuraten.⁷⁹

Das Grundgesetz geht, wie die besondere Kompetenzbestimmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zum Ausdruck bringt, davon aus, dass die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren zulässig ist. Nach dieser Vorschrift erstreckt sich die (konkurrierende) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes unter anderem auf „die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“.⁸⁰

2.1.2.3 Nichtsteuerliche Abgaben ohne Gegenleistungscharakter (Sonderabgaben)

Die dritte mögliche, vom Grundgesetz an sich nicht vorgesehene Abgabenkategorie wird gemeinhin unter dem Begriff der **Sonderabgaben** zusammengefasst. Häufig wird unterhalb dieses Begriffes zwischen solchen Abgaben unterschieden, bei denen der Finanzierungszweck im Vordergrund steht („Finanzierungssonderabgaben“), und anderen, bei denen es dem Gesetzgeber um einen verhaltenslenkenden Impuls geht („Lenkungsabgaben“).⁸¹ Das Bundesverfassungsgericht ordnet Abgaben zur Verhaltenslenkung in seiner Grundsatzentscheidung zum Wasserpennig, in der es die Grundzüge seiner finanzverfassungsrechtlichen Rechtsprechung umfassend beschreibt, begrifflich indes nicht den Sonderabgaben zu, sondern spricht insoweit schlicht von „**weiteren Abgaben**“ nichtsteuerlicher Art.⁸² Es betont dabei jedoch in ständiger Rechtsprechung, dass es nicht auf die Bezeichnung oder Klassifizierung, sondern auf den materiellen Gehalt der jeweiligen Abgabe ankommt.⁸³ Im vorliegenden Kontext soll verallgemeinernd von **nichtsteuerlichen Abgaben ohne (individuellen) Gegenleistungscharakter** gesprochen werden.

Besonders restriktiv ist das Bundesverfassungsgericht gegenüber der Zulassung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion. Von den Vorzugslasten unterscheiden sich diese – wie die Steuern – dadurch, dass sie nicht mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung korrespondieren.⁸⁴ Ihrer Art nach kommen sie deshalb den Steuern sehr nahe. Von jenen unterschieden sie sich dadurch, dass sie nicht der Erzielung von (allgemeinen) Einnahmen dienen, sondern der Finanzierung besonderer Sachaufgaben.⁸⁵ Al-

⁷⁹ Entsprechend Wolf, ZUR 2000, S.123, 128.

⁸⁰ Vgl. Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 19.3 m.w.N.; Sendler, DÖV 1974, S.217 ff.; eingehend zur Reichweite der Kompetenzregelung Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.75 ff.

⁸¹ Vgl. Smeddinck / Schomerus, ZUR 1995, S.75 f.; differenzierend Jarass / Pieroth, GG, Art. 105 Rdnr. 17 und 21 m.w.N.

⁸² BVerfGE 93, S.319, 344 m.w.N.

⁸³ Grundlegend BVerfGE 55, S.274, 304 f.; ferner BVerfGE 67, S.256, 276; BVerfGE 92, S.91, 114.

⁸⁴ BVerfGE 81, S.156, 186 f.; E 78, S.249, 267; E 75, S.108, 147.

⁸⁵ Grundlegend BVerfGE 55, S.274, 299 f., 310 f.; vgl. auch BVerfGE 67, S.256, 277 f.

lein das Moment einer Zweckbindung für die Verwendung der Einnahmen macht eine Abgabe allerdings noch nicht zur Sonderabgabe. Gewisse Zweckbindungen für die Verwendung der Einnahmen gibt es auch bei Steuern. Von einer Sonderabgabe kann erst die Rede sein, wenn die Zweckbindung ein Ausmaß annimmt, das die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers einengt.⁸⁶ Im übrigen handelt es sich stets um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, wenn Finanzkreisläufe außerhalb der allgemeinen öffentlichen Haushalte organisiert werden.⁸⁷

Die strenge Haltung des Bundesverfassungsgerichts gegenüber den der Finanzierung dienenden Sonderabgaben erklärt sich aus dem „Prinzip des Steuerstaats“. Mit diesem Schlagwort wird der Grundsatz bezeichnet, dass sich das öffentliche Gemeinwesen grundsätzlich durch Steuern zu finanzieren habe, weil das Grundgesetz nur für die Steuern dezidierte Regelungen treffe.⁸⁸ Das Prinzip darf nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausgehöhlt oder unterlaufen werden. Sein tieferer Sinn liegt darin, die Finanzierung des Gemeinwesens auf eine dauerhaft verlässliche, der politischen Gestaltung offen stehende Grundlage zu stellen.⁸⁹

Das Bundesverfassungsgericht sieht drei grundlegende Prinzipien des Finanzverfassungsrechts, die durch nichtsteuerliche Abgaben gefährdet werden könnten:

- a) Die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung. Die Verfassung lege in den Art. 104 a ff. GG die Gesetzgebungs- und Ertragskompetenzen für Steuern fest. Könnten unter Inanspruchnahme der allgemeinen Gesetzgebungskompetenzen (Art. 71 ff. GG) daneben beliebig neue Abgabentatbestände geschaffen werden, so würden diese Regelungen unterlaufen.⁹⁰ Ausnahmen könnten daher nur unter engen Voraussetzungen zulässig sein.
- b) Der Grundsatz der Belastungsgleichheit. Die Abgabepflichtigen seien regelmäßig zugleich Steuerpflichtige. Ihre finanzielle Inanspruchnahme für die besondere Sachaufgabe bedürfe deshalb einer besonderen Rechtfertigung.⁹¹
- c) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans. Dieser sei berührt, wenn der Gesetzgeber Ein- und Ausnahmekreisläufe außerhalb des Budgets organisiere. Das gesamte staatliche Finanzvolumen müsse grundsätzlich der Budgetplanung und -entscheidung des Haushaltsgesetzgebers unterstehen. Nur so könnten Einnahmen und Ausgaben vollständig den vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und

⁸⁶ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 347 f.

⁸⁷ Zum Ganzen Jarass / Pieroth, GG Art. 105 Rdnr. 9 m.w.N.

⁸⁸ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 342; E 91, S.186, 201; E 82, S.159, 178; E 78, S.249, 266 f.

⁸⁹ Eingehend BVerfGE 93, S.319, 342 f. m.w.N.

⁹⁰ BVerfGE 93, S.319, 342 f.

⁹¹ BVerfGE 93, S.319, 343.

Rechenschaftsverfahren unterworfen werden. Durchbrechungen bedürften insoweit einer besonderen Legitimation. Sie müssten die seltene Ausnahme bleiben.⁹²

Nichtsteuerliche Abgaben *mit* Gegenleistungscharakter (Vorzugslasten) können diese Grundsätze nicht gefährden. Sie werden zum Ausgleich einer individuell zurechenbaren Leistung des Staates erhoben, besitzen daher schon tatbestandsimmanent eine besondere Rechtfertigung. Aufgrund ihres Gegenleistungscharakters können sie nicht in Konkurrenz zur Steuer treten.

Anders ist dies bei Sonderabgaben zur Finanzierung von bestimmten Aufgaben. Sie werden deshalb nur als zulässig erachtet, wenn sie durch eine besondere Sachaufgabe legitimiert werden, die Gruppe der Belasteten eine spezifische Nähe zu dieser Sachaufgabe aufweist und die Einnahmen im Interesse der Gesamtgruppe der Belasteten („gruppen-nützlich“) verwendet werden.⁹³ In der Mehrzahl der überprüften Fällen wurde die Zulässigkeit derartiger Abgaben bislang verneint.⁹⁴

Relativ offener steht das Bundesverfassungsgericht Abgabenregelungen ohne Gegenleistungscharakter gegenüber, deren Funktion primär darin liegt, durch die Abgabepflicht als solche – nicht durch deren Verwendung – verhaltenslenkende Wirkungen zu erzielen, während der Zweck der Einnahmeerzielung praktisch vollständig in den Hintergrund tritt (so genannte Lenkungsabgaben). So hat das Gericht die Schwerbehindertenabgabe als durch ihre Antriebs- und Ausgleichsfunktion hinreichend legitimiert angesehen.⁹⁵ In seiner Wasserpfennig-Entscheidung ließ es allerdings dahinstehen, ob und inwieweit die Funktion der Verhaltenslenkung stets geeignet ist, den damit verbundenen Eingriff in das System der Finanzverfassung zu rechtfertigen.⁹⁶

2.1.2.4 Folgerungen

Die im Grundgesetz vorgesehenen abgabenrechtlichen Instrumente bilden eine brauchbare Grundlage für Überlegungen zur Einführung einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe.

Für die Abgabe steht insbesondere das Instrument der streckenbezogenen Gebühr (Straßenbenutzungsgebühr im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) zur Verfügung. Der Bund besitzt hierfür die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.

⁹² BVerfGE 93, S.319, 343, 348.

⁹³ Grundlegend BVerfGE 55, S.274, 274 f. (Ls.) und 305 ff.

⁹⁴ Vgl. BVerfGE 55, S.274 (Ausbildungsplatzförderung); E 67, S.256 (Investitionshilfeabgabe); E 91, S.186 (Kohlepfennig); als verfassungsgemäß wurde § 10 Absatzfondsgesetz eingestuft, vgl. BVerfGE 82, S.159.

⁹⁵ Vgl. BVerfGE 78, S.249, 266 ff.

⁹⁶ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 345.

Die Abgeltung der aus der Wegebenutzung resultierenden Kostenbelastungen der öffentlichen Hand trägt den Charakter des Ausgleichs eines individuellen – nämlich dem einzelnen Verkehrsteilnehmer – zugeführten Benutzungsvorteils. Eine strecken- bzw. fahrleistungsbezogene Schwererverkehrsabgabe ist deshalb ihrer Rechtsnatur nach grundsätzlich als gegenleistungsabhängige Abgabe (Vor zugslast) im verfassungsrechtlichen Sinne anzusehen.

Das Finanzverfassungsrecht stellt für gegenleistungsbezogene Abgaben nicht die Forderung auf, dass die Gebühr ihrer Höhe nach auf die Deckung des mit der staatlichen Leistung verbundenen Kostenaufwands beschränkt sein müsse. Es verlangt lediglich, dass der Gebührenbetrag durch den jeweils verfolgten Zweck hinreichend gerechtfertigt ist und insoweit nicht zu einer unangemessen hohen Grundrechtsbelastung führt. Innerhalb des Rahmens der Verhältnismäßigkeit ist auch die Verfolgung von (außerfiskalischen) Lenkungszwecken gestattet. Das erlaubt es grundsätzlich, mit der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühr auch Kostenfaktoren abzudecken, die nicht unmittelbar Gegengestand des mit der staatlichen Leistung – der Wegebereitstellung – verbundenen finanziellen Aufwands sind, soweit damit das Ziel verbunden wird, von den Abgabepflichtigen anderwärts hervorgerufene Belastungen zu mindern bzw. auszugleichen. Auch ist es zulässig, die Gebühr als Mittel zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl einzusetzen. Die jeweiligen Lenkungszwecke müssen allerdings mit den Sachkompetenzen des Bundesgesetzgebers korrespondieren.

Das Finanzverfassungsrecht verlangt auch nicht, dass die Einnahmen aus der Gebühr für diejenigen Zwecke verwendet werden müssen, welche die Erhebung veranlasst haben. Es gilt vielmehr das haushaltrechtliche Prinzip der Nonaffektation, nach dem alle staatlichen Einnahmen (einschließlich derjenigen aus Gebühren) grundsätzlich dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung stehen sollen. Ausnahmen davon sind nur möglich, soweit die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers nicht in Frage gestellt wird. Das spricht dagegen, in das Gesetz umfängliche und detaillierte Festlegungen über bestimmte Verwendungszwecke aufzunehmen.

Denkbar ist auch die Erhebung einer Straßengüterverkehrssteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG. In diesem Falle ist der Gesetzgeber frei darin, eine von jeglichem Gegenleistungsbezug freie Abgabenregelung zu schaffen.

Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe ohne Gegenleistungscharakter ist indes nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig. Praktisch dürfte für diese Regelungsvariante kein nennenswerter Raum verbleiben.

2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht

Das europäische Gemeinschaftsrecht schränkt den Handlungsrahmen des deutschen Gesetzgebers für die Einführung und Ausformung einer umweltorientierten Schwererver-

kehrsabgabe in erheblichem Umfang ein. Die Bundesrepublik hat im Rahmen der Ausübung eigener Gesetzgebungsmacht die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich zu befolgen, seien es solche des Primärrechts (d.h. die Regelungen der Verträge der EU, insbesondere des EGV) oder des Sekundärrechts (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, die aufgrund Primärrechts ergangen sind).⁹⁷

Soweit sekundärrechtliche Rechtsakte erlassen wurden, sind die Regelungen des nationalen Rechts zwar meist in erster Linie an den konkreten Vorgaben der einschlägigen Sekundärrechtsakte zu messen. Allerdings müssen die Anforderungen des Primärrechts in der Regel neben denen des (sonstigen) Sekundärrechts beachtet werden. Im übrigen sind die Bestimmungen des Vertragsrechts für die Auslegung des Sekundärrechts von Bedeutung.⁹⁸

Die Pflicht zur Einhaltung und Anwendung sekundärrechtlicher Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts gilt auch für rechtswidrige Akte, solange diese nicht vom EuGH in dem dafür vorgesehenen Verfahren nach Art. 231 EGV (ex-Art. 174) für nichtig (unwirksam) erklärt worden sind. Die Nichtigkeitswirkung haftet den rechtswidrigen Akten nach dem eindeutigen Wortlaut der Vorschrift nicht von vornherein selbst an, sondern ist erst Rechtsfolge der Gerichtsentscheidung.⁹⁹

2.2.1 Relevante Bestimmungen des Primärrechts

Im vorliegenden Kontext können sich Beschränkungen der nationalen Spielräume insbesondere aus den verkehrsbezogenen Bestimmungen des EGV (Titel V, Art. 70 bis 80) ergeben, namentlich aus den Artikeln 71 und 72, die konkrete Vorgaben und Begrenzungen für den zwischenstaatlichen Verkehr enthalten.

Art. 70 EGV statuiert demgegenüber lediglich in allgemeiner Form, dass die Mitgliedstaaten im Sachgebiet des Verkehrs die Ziele des EGV im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik verfolgen. Die Vorschrift hat im Wesentlichen die Funktionen der Aufgabenzuweisung und Rahmenvorgabe. Aus ihr können keine unmittelbaren Rechtsfolgen im Hinblick auf die Ausgestaltung einer nationalen Schwerverkehrsabgabe abgeleitet werden. Sie hält die Mitgliedstaaten lediglich normativ dazu an, im Zuge ihrer nationalen Politiken die Ziele des Vertrages zu beachten. Von besonderer praktischer Bedeutung ist hierbei die Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 14 EGV), da die Verkehrspolitik in ei-

⁹⁷ Rechtsgrundlage für die Abtretung von hoheitlichen Befugnissen an die EU ist Art. 23 Abs. 1 GG.

⁹⁸ Vgl. Streinz, Europarecht, Rdnr. 498 ff. m.w.N.

⁹⁹ Deshalb hilft es im Zusammenhang mit der Auslegung der Richtlinie 1999/62/EG nicht weiter, über eine etwaige Primärrechtswidrigkeit dieser Richtlinie nachzudenken. Da die Bundesrepublik die Rechtsmittelfrist nicht mehr einhalten kann, muss sie die Richtlinie in jedem Fall beachten.

nem engen funktionalen Zusammenhang zum Ziel der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes steht.¹⁰⁰

Außerhalb der unmittelbar verkehrsbezogenen Bestimmungen des EGV können sich Restriktionen für die Ausgestaltung der Schwerverkehrsabgabe auch aus den steuerrechtlichen Vorschriften (Art. 90 ff. EGV), den beihilferechtlichen Bestimmungen (Art. 87 ff. EGV, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 73 EGV) sowie aus dem allgemeinen Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV) ergeben.

2.2.1.1 Harmonisierungsmaßnahmen im Verkehrswesen (Art. 71 EGV)

Art. 71 EGV erteilt dem Rat eine spezielle Ermächtigung zum Erlass sekundärrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiete des Verkehrswesens. Soweit eine Harmonisierungsmaßnahme auf diese Vertragsbestimmung gestützt werden kann, bedarf es keines Rückgriffes auf andere Kompetenzzuweisungen des EGV (etwa auf Art. 95 EGV zur Angleichung des Binnenmarkts oder auf Art. 176 zur gemeinschaftlichen Umweltpolitik).

Art. 71 Abs. 1 EGV gestattet es dem Rat unter Einhaltung eines im Einzelnen näher beschriebenen Verfahrens,

- a) für den internationalen Verkehr aus und nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufzustellen,
- b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen (...) Bedingungen festzulegen,
- c) Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit zu erlassen sowie
- d) alle sonstigen zweckdienlichen Maßnahmen zu erlassen.

Der Wortlaut der Vorschrift legt mit der Regelung des Buchstabens d) die Annahme nahe, den zuständigen Organen der EU komme auf dem Gebiet des Verkehrswesens eine Art allumfassender Regelungskompetenz zu. Der Begriff der „zweckdienlichen Maßnahmen“ hat eine diffuse Weite, die es den EU-Organen theoretisch gestatten könnte, jegliches Hineinregieren in die verkehrspolitischen Instrumente der Mitgliedstaaten zu rechtfertigen, wenn dies den Zielen des Vertrages in einem weiten Sinne zweckdienlich sein kann.¹⁰¹ Einer derartigen Interpretation steht jedoch der Grundsatz des Art. 70 EGV entgegen, der eindeutig zu erkennen gibt, dass es in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten sein soll, die gemeinsame Verkehrspolitik auszuformen.

Vor diesem Hintergrund geht der EuGH davon aus, dass den einzelnen Kompetenzzuweisungen des Art. 71 Abs. 1 EGV eine unterschiedliche Wertigkeit zukommt. Während Art. 71 Abs. 1 Buchstabe a) und b) als besondere Ausprägungen des Ziels angesehen werden, EG-weit die Dienstleistungsfreiheit durchzusetzen, soll das für die Wahrneh-

¹⁰⁰ Vgl. zum Ganzen Jung, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 70 Rdnr. 10 ff.

¹⁰¹ Vgl. zur Zweckdienlichkeit zuletzt EuGH, Slg. 1997, I-4475, Tz. 21 ff. (SAM Schiffahrt).

mung der Befugnisse in Abs. 1 Buchstaben c) und d) nicht gelten.¹⁰² Durch ihren Bezug zu den übergeordneten Zielen der Dienstleistungsfreiheit erhalten die Buchstaben a) und b) ein besonderes rechtliches Gewicht. Sie sind nach Auffassung des EuGH unmittelbare Handlungsanweisung an die zuständigen Organe, mit der Folge, dass ihre fortdauernde Nichteinhaltung als justizierbar anerkannt wird.¹⁰³

Eine zweite Konsequenz dieser differenzierten Betrachtung ist, dass auf Art. 71 Abs. 1 EGV beruhende Harmonisierungsmaßnahmen der EU unterschiedlich weit in nationale Regelungskompetenzen hineingreifen können, je nachdem, auf welche der einzelnen Unterpunkte die Maßnahme gestützt wird. Für Art. 71 Abs. 1 a) und b) EGV wird überwiegend angenommen, dass es sich um eine Aufgabe handele, die zu den ausschließlichen Regelungskompetenzen der EU-Organe zählt, während die übrigen Aufgaben des Art. 71 Abs. 1 EGV der konkurrierenden Rechtssetzungskompetenz der EU zugeordnet werden.¹⁰⁴

Diese Unterscheidung hat Auswirkungen auf die (zulässige) inhaltliche Reichweite der Harmonisierungsmaßnahmen. Denn für Maßnahmen, die nicht auf ausschließliche Regelungskompetenzen gestützt werden können, gilt die Schranke des Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EGV (ex-Art. 3 b) Abs. 2). Im Bereich der ausschließlichen Regelungskompetenz findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung.¹⁰⁵ Einzige Schranke ist hier das generell zu beachtende Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EGV (ex-Art. 3 b Abs. 3). Hieran hat sich auch durch die Neufassung des EGV im Zuge des Amsterdamer Vertrages nichts geändert.¹⁰⁶ Allerdings ist zu beachten, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip den Organen der Gemeinschaft praktisch meist ohnehin engere Grenzen setzt als das Subsidiaritätsprinzip.

Im vorliegenden Zusammenhang können die beiden Prinzipien grundsätzlich insbesondere insoweit Relevanz erlangen, als es darum geht auszulegen, ob und in welchem Maße es der Gemeinschaft gestattet ist, die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten auf dem

¹⁰² Vgl. EuGH, Slg. 1985 I-1513, Tz. 66 ff.

¹⁰³ EuGH, Slg. 1985 I-1513, Tz. 66 f.

¹⁰⁴ Eingehend zur Bedeutung des Begriffes der „ausschließlichen Zuständigkeit“ Callies, EuZW 1995, S.693 ff. m.w.N.; ders., in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 18 ff. m.w.N.

¹⁰⁵ Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 26; v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3b EGV (a.F.) Rdnr. 30; Streinz, Europarecht, Rdnr. 129; Lenz, Art. 3 b EGV (a.F.), Rdnr. 17; Oppermann, Europarecht, § 6 Rdnr. 518 ff.

¹⁰⁶ Dies findet seine Bestätigung im sog. Subsidiaritätsprotokoll zum EGV (EGV, Anhang III, Nr. 30: Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, ABI. 1997 C 340 S.105). Dort heißt es in Nr. 3:

„Das Subsidiaritätsprinzip stellt nicht die Befugnisse in Frage, über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrages entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt. Die in Artikel 5 Absatz 2 des Vertrags genannten Kriterien gelten für Bereiche, für die die Gemeinschaft *nicht die ausschließliche Zuständigkeit besitzt*. Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Richtschnur dafür, wie diese Befugnisse auszuüben sind ...“ (Hervorhebungen S.K.)

Sektor der Schwerverkehrsabgaben zu begrenzen, z. B. hinsichtlich der Höhe oder der Anwendungsbereiche der Maut nach den Bestimmungen der Richtlinie 1999/62/EG.¹⁰⁷

Im Anwendungsbereich des **Subsidiaritätsprinzips** darf die Gemeinschaft nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele ... auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 5 Abs. 2 EGV). Damit ist die Frage angesprochen, in welchen Fallgestaltungen und mit welchen Regelungsabsichten die Organe der Gemeinschaft tätig werden dürfen.

Über den Gehalt der Vorschrift im Einzelnen bestehen weithin Unsicherheiten, weil es an einer breit gefächerten Rechtsprechung hierzu fehlt.¹⁰⁸ Immerhin hat der EuGH in einer Entscheidung ausgeführt, dass ein gemeinschaftsweites Vorgehen unvermeidlich sei, soweit es darum gehe, die unterschiedlichen Bestimmungen der Einzelstaaten auf Grundlage eines vorhandenen Kompetenztitels gemeinschaftsweit zu harmonisieren.¹⁰⁹ Ein Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip dürfte im Rahmen von gemeinschaftsrechtlichen Maßnahmen zur Angleichung der in den einzelnen Staaten bestehenden Wettbewerbsverhältnisse im Verkehrsbereich deshalb grundsätzlich nur dann vorliegen können, wenn die EU im speziellen Fall Ziele verfolgt, die über die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse hinausreichen.

Das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** des Art. 5 Abs. 3 EGV gebietet, dass Maßnahmen der Gemeinschaft – ungeachtet der Frage, ob außerdem das Subsidiaritätsprinzip zur Anwendung kommt – nicht über das für die Erreichung der Ziele des EGV erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Die Bestimmung regelt im Unterschied zum Subsidiaritätsprinzip nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ der Wahrnehmung gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzen.¹¹⁰ Sie ist sowohl im Hinblick auf Eingriffe in Rechte von Bürgern als auch im Verhältnis zu den Kompetenzen und Interessen der Mitgliedstaaten zu beachten.¹¹¹ Auf dieser Annahme beruht unter anderem auch die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.¹¹²

Im Einzelnen fordert das Prinzip die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) der betreffenden Maßnahmen. Die Maßstäbe

¹⁰⁷ Siehe unten, 3.2. und 3.5.

¹⁰⁸ Vgl. Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 37 m.w.N.; Pache, in: NJW 2000, S.1033, 1038.

¹⁰⁹ Vgl. EuGH, Slg. 1996 I-5755, Tz. 46 f. (obiter dictum).

¹¹⁰ Eingehend Pache, in: NJW 2000, S.1033, 1037 f.

¹¹¹ Überzeugend Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 47 m.w.N.; Pache, in: NJW 2000, S.1033, 1037 f.

¹¹² Vgl. BVerfGE 89, S.155, 212.

ähneln denen des im deutschen Verfassungsrecht entwickelten Verhältnismäßigkeitsprinzips, können jedoch nicht in jeder Hinsicht als deckungsgleich betrachtet werden.¹¹³

Das Teilgebot der *Geeignetheit* spielt in der Rechtsprechung des EuGH eine unbedeutende Rolle; es werden nur Extremfälle als ungeeignet betrachtet, in denen das gewählte Mittel „offensichtlich ungeeignet zur Verwirklichung des angestrebten Ziels“ erscheint.¹¹⁴ Den beiden anderen Maßstäben kommt eine größere Relevanz zu. Durch das Gebot der *Erforderlichkeit* wird den Gemeinschaftsorganen insbesondere vorgegeben, zur Erreichung des jeweiligen Ziels das mildeste Mittel zu wählen.¹¹⁵ Insoweit soll das Prinzip des „schonendsten Ausgleich“ gelten.¹¹⁶ Harmonisierungsmaßnahmen, die über Rahmenvorgaben hinaus ins einzelne Detail oder gar bis hin zur „Totalharmonisierung“ gehen, bedürfen jeweils einer spezifischen Rechtfertigung.¹¹⁷ Schließlich wird unter dem Kriterium der *Angemessenheit* eine Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen gefordert.¹¹⁸

Allerdings ist zu beachten, dass den Gemeinschaftsorganen bei der Rechtssetzung ein grundsätzlich relativ weiter Ermessens- und Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist, da es hier um politische Entscheidungen geht, die notwendigerweise einen weitgespannten Rahmen haben.¹¹⁹ Die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips unterliegt zwar auch der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs; diese kann sich daher ihrer Natur nach jedoch nur auf die Überprüfung von Beurteilungs- und Ermessensfehlern beziehen.¹²⁰ Das bedeutet in der Konsequenz, dass Verstöße regelmäßig nur vorliegen können, wenn die Gemeinschaftsorgane den Sachverhalt unzureichend ermittelt, sich nicht an den Kernbestand der prozeduralen Pflichten gehalten oder ihren Ermessensspieldraum materiell offensichtlich überschritten haben.¹²¹

Angesichts des weiten Beurteilungs- und Ermessensspieldraumes haben sich die prozeduralen Pflichten des Rechtssetzungsverfahrens als besonders bedeutsam herausge-

¹¹³ Vgl. v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3 b (a.F.) EGV, Rdnr. 45 sowie 50 ff. m.w.N.; Oppermann, Europarecht, § 6 Rdnr. 521.

¹¹⁴ So EuGH Slg. 1975, I-125, Tz. 14.

¹¹⁵ Vgl. v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3 b EGV (a.F.) Rdnr. 42 ff. m.w.N.; Zuleeg, in: v. d. Groeben / Thiesing / Ehlermann, EGV, Art. 3 b (a.F.), Rdnr. 31 m.w.N.

¹¹⁶ So Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 52.

¹¹⁷ Eingehend Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 51 f. m.w.N.

¹¹⁸ Vgl. Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 46 m.w.N.

¹¹⁹ Ähnlich EuGH, Slg. 1992, I-5383, 5430; vgl. v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3 b (a.F.) EGV, Rdnr. 49; Zuleeg, in: v. d. Groeben / Thiesing / Ehlermann, EGV, Art. 3 b (a.F.), Rdnr. 30 f.

¹²⁰ Vgl. EuGH, Slg. 1977, I-1211, 1221.

¹²¹ In diese Richtung, wenn auch weniger scharf konturiert, EuGH Slg. 1996, I-5755, Rdnr. 57 ff.; EuGH, Slg. 1997, I-2405, Rdnr. 54 ff.

schält. Diese finden seit kurzem auch im „Subsidiaritätsprotokoll“ zum EGV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam ihren Niederschlag.¹²²

In Ansehung der Teilgebote des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das mildeste Mittel zur Erreichung des jeweiligen Zweckes zu wählen und in die Interessen der Mitgliedstaaten nicht unangemessen einzugreifen, sind in prozeduraler Hinsicht insbesondere hohe Anforderungen an die Begründungspflicht zu stellen (vgl. Art. 253 EGV). Die Gemeinschaftsorgane sind daher im Rahmen ihrer Rechtssetzung gehalten, die Harmonisierungstiefe der konkreten Einzelregelungen jeweils nachvollziehbar zu begründen. Je tiefer der Eingriff in die Rechtssphäre der Mitgliedstaaten, desto höher sind die Anforderungen an die Begründung.¹²³

Fehlt es an einer nachvollziehbaren Begründung, so kann dies zumindest in eindeutigen Fällen als Vertragsverstoß gewertet werden. Geht es unterhalb der Ebene von Vertragsverstößen darum, den sachlichen Gehalt nicht eindeutiger Rechtsbegriffe im Sekundärrecht festzustellen, so führt ein Mangel der Begründung dazu, dass diejenige Auslegung den Vorzug zu bekommen hat, die sich aus Sicht der Mitgliedstaaten als milderer Eingriff darstellt. Das folgt aus dem Gebot der „primärrechtskonformen Auslegung“.¹²⁴ Danach müssen sekundärrechtliche Vorschriften – soweit möglich – so ausgelegt werden, dass sie mit den Vorgaben des EGV und damit unter anderem den jeweils maßgebenden Schranken des Art. 5 EGV zu vereinbaren sind.¹²⁵ Vor diesem Hintergrund liegt die praktische Relevanz des Verhältnismäßigkeitsprinzips in erster Linie darin, Auslegungskriterium für Harmonisierungsbestimmungen der Gemeinschaft zu sein.¹²⁶

2.2.1.2 Das Schlechterstellungsverbot (Art. 72 EGV)

Im Unterschied zu Art. 71 statuiert Art. 72 EGV keine sekundärrechtlichen Kompetenzen, sondern setzt unmittelbar geltendes Recht für den Fall, dass von Art. 71 Abs. 1 EGV (noch) kein Gebrauch gemacht worden ist. Nach der Bestimmung darf ein Mitgliedstaat bis zu dem Erlass der in Art. 71 Abs. 1 genannten Vorschriften die verschiedenen am 1. Januar 1958 (...) geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, dass der Rat einstimmig etwas anderes billigt.

¹²² Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Anhang III, Protokoll Nr. 30 zum EGV (ABl. 1997 C 340, S.105), siehe dort Nr. 9 bis 12.

¹²³ Überzeugend zum Ganzen Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 59 und 65, ferner Art. 253 Rdnr. 17 ff. und 23 m.w.N.; ähnlich Zuleeg, Die Stellung der Länder im europäischen Integrationsprozess, DVBl. 1992, S.1329, 1334.

¹²⁴ Vgl. Streinz, Europarecht, Rdnr. 499.

¹²⁵ Vgl. EuGH, Slg. 1991 I-1647, 1672; EuGH, Slg. 1994 I-223, 252 f.

¹²⁶ Entsprechend v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3 b (a.F.) EGV, Rdnr. 43; vgl. auch EuGH Slg. 1969 I-419, 425.

Die auch als „Stand-Still-Verpflichtung“, „Schlechterstellungsverbot“ und „Diskriminierungsverbot“ bezeichnete Vorschrift ist in mehreren Punkten auslegungsbedürftig:

- Undeutlich ist schon, auf welchen Vergleichszeitpunkt abzustellen ist. Der in der Vorschrift genannte Zeitpunkt des 1. Januar 1958 kennzeichnet den Tag der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der EuGH interpretiert die Bestimmung insoweit ihrem Sinne nach jedoch dahin, die Bedingungen für ausländische Verkehrsunternehmer dürften nicht ungünstiger gestaltet werden als unmittelbar vor dem Inkrafttreten der im Streit befindlichen Maßnahme (status quo ante).¹²⁷
- Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen war lange Zeit die Frage, was unter einer „ungünstigeren“ Behandlung zu verstehen ist. Die Frage wurde 1992 seitens des EuGH im Rechtsstreit um das deutsche Straßenbenutzungsgebührengesetz von 1990¹²⁸ verbindlich geklärt.¹²⁹ Mit dem Gesetz sollte in Deutschland eine zeitbezogene Straßenbenutzungsgebühr für Lkw mit mehr als 18 t zGG eingeführt werden, die auch für ausländische Transporte zu entrichten sein sollte. Zur Kompensation der Mehrbelastung für das deutsche Güterverkehrsgewerbe sah das Artikelgesetz die Senkung der Kfz-Steuer für die betreffenden Fahrzeuge vor.¹³⁰

Der EuGH erklärte das Gesetz noch vor seinem Inkrafttreten für unvereinbar mit Art. 76 EGV a.F. (der wortgleichen Vorgängerregelung des Art. 72 EGV). Er verwarf die in der deutschen Rechtswissenschaft weithin unterstützte Position¹³¹ der Bundesregierung, nach der eine ungünstigere Behandlung nicht vorliegen könne, weil ausländische Lkw im Ergebnis nicht schlechter, sondern mit deutschen Lkw gleich behandelt würden. Das Gericht stellte nicht auf einen Vergleich zwischen den gesamten Abgabenbelastungen für deutsche und EG-ausländische Unternehmen nach der neuen Regelung ab, sondern darauf, ob sich durch die betrachtete Maßnahmenkombination eine Veränderung im ungünstigen Sinne für die EG-ausländischen gegenüber den inländischen Verkehrsunternehmern im Vergleich zur vorherigen Rechtslage ergeben würde.¹³²

Bei dieser Sichtweise war auf einen Verstoß gegen das Schlechterstellungsverbot zu schließen, denn vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes musste weder für deutsche noch für andere Lkw eine Straßenbenutzungsgebühr entrichtet werden, während allein deutsche Lkw Kfz-Steuer-pflichtig gewesen waren. Die Neuregelung sollte

¹²⁷ Vgl. EuGH, Slg. 1992 I-3175, Tz. 23.

¹²⁸ Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen (Straßenbenutzungsgebührengesetz – StrBG) v. 30. April 1990, BGBl. I S.826.

¹²⁹ EuGH, Slg. 1992, I-3175.

¹³⁰ Vgl. Art. 1 und 2 des StrBG, BGBl. I 1990, S.826, 830.

¹³¹ Vgl. etwa Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben (1989), S.160 f. m.w.N.; Erdmenger, in: v. d. Groeben / Thiesing / Ehlermann, EGV, Art. 76 (a.F.) Rdnr. 11 m.w.N.

¹³² Vgl. EuGH, Slg. 1992 I-3175, Tz. 23 und 30.

aufgrund der Kompensation durch die Senkung der Kfz-Steuer im Vergleich zur vorherigen Situation für deutsche Lkw weitgehend belastungsneutral sein, während für ausländische Lkw erstmals eine Straßenbenutzungsgebühr anfallen sollte.¹³³

Entscheidend für den aus Sicht der Bundesrepublik negativen Ausgang des Verfahrens vor dem EuGH war, dass die neue Gebühr zielgerichtet mit der Steuersenkung für deutsche Lkw verknüpft sein sollte.¹³⁴ Erst durch diese Verknüpfung führte die Maßnahme im Resultat zu einer „ungünstigeren Behandlung“ für ausländische Verkehrsunternehmen gegenüber dem inländischen Verkehrsgewerbe im Vergleich zur vorherigen Rechtslage. Ohne die Kompensation wäre es zwar ebenfalls zu einer erhöhten Abgabenbelastung für ausländische Lkw gekommen, nicht aber zu einer im Verhältnis zum inländischen Gewerbe „ungünstigen“ Veränderung.

So verstieß die Maßnahme gegen das Schlechterstellungsverbot, obgleich es dem deutschen Gesetzgeber der Sache nach lediglich darum gegangen war, einen vorhandenen Wettbewerbsnachteil des deutschen Straßenverkehrsgewerbes auszugleichen, die ungleichen Wettbewerbsverhältnisse also anzunähern. Die Auslegung des EuGH erscheint gleichwohl folgerichtig, wenn man mit dem Gericht davon ausgeht, dass Art. 71 Abs. 1 a) EGV den zuständigen Organen der EG die ausschließliche Kompetenz für die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrsmarkt zuweist – und der Sinn des Art. 72 EGV deshalb darin gesehen werden muss, einzelnen Mitgliedstaaten Eingriffe in den Status quo zu untersagen, mit denen diese Kompetenzzuweisung an die EU unterminiert werden kann.¹³⁵ Andernfalls liefe auch die zeitbezogene Komponente im Wortlaut des Art. 72 EGV, nach der es auf einen Vergleich mit der vorherigen Rechtslage ankommen soll, praktisch ins Leere.

Daher muss für die vorliegenden Fragestellungen davon ausgegangen werden, dass es der Bundesrepublik im verbliebenen Anwendungsbereich des Art. 72 EGV (also außerhalb des auf Grundlage des Art. 71 Abs. 1 EGV harmonisierten Bereiches) nicht gestattet ist, Regelungen zu treffen, die im Resultat dazu führen, dass die Abgabenbelastungen aus allen nationalen Abgaben für EG-ausländische Verkehrsunternehmen im Vergleich zur vorherigen Situation erhöht werden, es sei denn, die Belastungen für deutsche Unternehmen steigen in dem gleichen Maße. Es wäre in diesem Bereich also grundsätzlich möglich, etwa allgemeine Straßenbenutzungsgebühren einzuführen, wenn die zusätzlichen Belastungen nicht durch Senkungen bei anderen Abgaben kompensiert werden, die sich verhältnismäßig stärker zugunsten der deutschen Verkehrsunternehmen auswirken.¹³⁶ Der Abbau von vorgefundenen faktischen

¹³³ Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.181.

¹³⁴ Deutlich wird dies insbesondere in Ziff. 23, 30 und 31 des Urteils, vgl. EuGH, Slg. 1992, S.3175; entsprechend Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.175; Heselhaus, EuZW 1993, S.311, 312.

¹³⁵ Ähnlich Heselhaus, EuZW 1993, S.311, 311 f.; Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.183.

¹³⁶ In diese Richtung auch Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.181 ff.

Ausländerprivilegien bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten im Geltungsbereich des Art. 72 EGV jedoch verschlossen.

- Damit gewinnt die weitere Frage an Bedeutung, welcher Anwendungsbereich für den Art. 72 EGV verbleibt, wenn die zuständigen Organe der EG von Art. 71 Abs. 1 EGV bereits Gebrauch gemacht haben. Diese Frage war bislang nicht Gegenstand gerichtlicher Prüfung. Sie kann sich zum Beispiel im Hinblick auf die Wegekostenrichtlinie stellen, deren Geltungsbereich auf Kfz ab 12 t zGG beschränkt worden ist.¹³⁷

Offenbar geht man in der Praxis bislang selbstverständlich davon aus, dass es auf Art. 72 EGV nur ankommt, soweit von den Kompetenzen des Art. 71 Abs. 1 EGV kein Gebrauch gemacht worden ist. Das klärt jedoch nicht, was gilt, sofern die EU-Organe innerhalb einer Harmonisierungsrichtlinie für einen Teilbereich des Verkehrssektors bewusst auf eine Harmonisierung verzichten, weil sie eine solche – etwa im Hinblick auf das Subsidiaritäts- oder Verhältnismäßigkeitsprinzip – nicht für tunlich erachten. Die Frage ist, ob das Diskriminierungsverbot des Art. 72 EGV auch in derartigen Fällen bewussten Regelungsverzichts ausgelöst wird oder nicht.

Meines Erachtens ist Art. 72 EGV in solchen Konstellationen unanwendbar. Würde man das Schlechterstellungsverbot zur Anwendung bringen, obgleich die nach Art. 71 Abs. 1 EGV zuständigen Organe gemeinschaftsrechtliche Regelungen nicht für erforderlich halten, so würde die den zuständigen Organen durch Art. 71 Abs. 1 EGV verliehene Regelungskompetenz insoweit sachlich beschnitten. An die Stelle des gewollten Regelungsverzichts trate automatisch die „Hilfsregelung“ des Art. 72 EGV. Das würde über den Sinn und Zweck von Art. 72 EGV hinausgehen, der darin besteht, die Regelungskompetenzen der Gemeinschaft aus Art. 71 Abs. 1 EGV abzusichern, nicht aber einzuengen.¹³⁸

- Zu beachten ist allerdings, dass nicht alle für den Verkehr relevanten Harmonisierungsvorschriften der Gemeinschaft auf Art. 71 Abs. 1 EGV gestützt sind. Die Stillhalteverpflichtung des Art. 72 EGV wird nur durch diejenigen Gemeinschaftsregelungen verdrängt, die – formell – ihre Grundlage in Art. 71 Abs. 1 EGV haben. Daher müssen nationale Regelungen, die zur Umsetzung anderweitiger Vertragsbestimmungen erlassen werden, gleichwohl am Maßstab des Art. 72 EGV gemessen werden. Das betrifft etwa die Umsetzung der EG-Richtlinien zur Mineralölsteuer,¹⁴⁰ zur Steuerbefrei-

¹³⁷ Siehe dazu unten, 3.6.

¹³⁸ Vgl. auch Heselhaus, EuZW 1993, S.310, 310 f.; Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.183.

¹³⁹ Vgl. auch Heselhaus, EuZW 1993, S.310, 310 f.; Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.183.

¹⁴⁰ Maßnahmen betreffend die Umsetzung der Richtlinien 92/12/EWG v. 25.02.1992 (ABl. 1992 L 76, S.1), 92/81/EWG v. 19.10.1992 (ABl. 1992 L 316 S.12), 92/82/EWG v. 19.10.1992 (ABl. 1992 L 316, S.19), welche auf Art. 99 EGV a.F. (jetzt Art. 93 EGV) gestützt wurden.

ung von privat und beruflich genutzten Pkw¹⁴¹ und zur steuerlichen Förderung schadstoffärmer Kfz.¹⁴²

- Im übrigen ist Art. 72 EGV nur für solches nationales Recht relevant, von dem Auswirkungen auf „Verkehrsunternehmer“ ausgehen können. Der eigentliche Anwendungsbereich der Vorschrift ist folglich der im Wettbewerb des Binnenmarktes stehende gewerbliche Güter- und Personenverkehr (sowohl auf der Straße als auch auf der Schiene, nicht jedoch der Luftverkehr).¹⁴³ Maßnahmen, die den sonstigen Verkehr – namentlich den Pkw-Verkehr bzw. den Verkehr mit privaten Fahrzeugen – betreffen, müssen nur dann an Art. 72 EGV gemessen werden, wenn sie einen spezifischen gewerblichen Einschlag haben, d.h. wenn die Wettbewerbsbedingungen für gewerblich tätige Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinflusst werden.

2.2.1.3 Steuerliche Vorschriften (Art. 90 ff. EGV)

Die steuerlichen Vorschriften des EGV stehen der Einführung und umweltorientierten Ausgestaltung einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe grundsätzlich nicht entgegen. Maßgebend ist insoweit das in Art. 90 EGV (ex-Art. 95) verankerte Verbot steuerlicher Diskriminierung, nach dem die Mitgliedstaaten auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere Abgaben gleich welcher Art erheben dürfen, als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben.

Zwar legt der EuGH den Begriff der Abgaben in diesem Sinne weit aus, so dass auch unmittelbar gegenleistungsbezogene Abgaben nach deutschem Recht (wie Entgelte auf die Straßenbenutzung) der Vorschrift grundsätzlich unterfallen. Auch lässt sich nicht bestreiten, dass sich mittelbare Auswirkungen auf den Verkaufspreis der beförderten Waren ergeben können, da die Transportkosten proportional zur gefahrenen Strecke erhöht werden. Art. 90 EGV stellt aber – anders als Art. 72 – nicht auf eine Vorher-Nachher-Betrachtung ab, sondern auf die effektive Abgabenlast, die für ausländische Lkw nicht höher sein würde als für inländische.¹⁴⁴ Schon von daher verringert sich die Bedeutung der Verbotsnorm für die vorliegende Fragestellung erheblich.

Zudem sind die möglichen Auswirkungen auf den Verkaufspreis der Waren bei den hier in Aussicht genommenen Maßnahmen rein faktischer (mittelbarer) Natur. Der EuGH akzeptiert solche rein faktischen Folgen von Abgabenbelastungen – im Gegensatz zu her-

¹⁴¹ Vgl. Richtlinie 83/182/EWG v. 28.03.1983 (ABl. 1983 L 105, S.59), gestützt auf Art. 99 EGV a.F.

¹⁴² Vgl. Richtlinien 94/12/EG (ABl. 1994 L 100 S.42) und 92/97/EWG (ABl. 1992 L 371, S.1), gestützt auf Art. 100 a EGV a.F. (jetzt Art. 95 EGV).

¹⁴³ Siehe auch Art. 80 EGV.

¹⁴⁴ Vgl. Wagenbaur, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 95 EGV (a.F.), Rdnr. 32 ff. m.w.N.

kunftsbezogenen Differenzierungen im Abgabatbestand¹⁴⁵ – aber grundsätzlich, wenn die Kriterien der Steuerbemessung sachgerechte steuerpolitische Ziele erkennen lassen.¹⁴⁶ Daher stellt das steuerliche Diskriminierungsverbot kein ernsthaftes Hindernis für die Anlastung der Wegekosten und die Verfolgung umweltorientierter Zielsetzungen im Abgabatbestand dar, soweit die Abgabenbelastung nicht mit (auch versteckten) Elementen herkunftsbezogener Diskriminierungen versehen werden.¹⁴⁷

Ungeachtet dessen sind die auf Grundlage des Art. 93 EGV (bzw. ex-Art. 99) ergangenen sekundärrechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zur Angleichung der nationalen Abgaben zu beachten.¹⁴⁸

2.2.1.4 Das Beihilfeverbot (Art. 87 ff. EGV)

Gemäß Art. 87 Abs. 1 EGV (ex-Art. 92) sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Dieses Verbot wird unter den Voraussetzungen von Abs. 2 der Vorschrift sowie – speziell auf dem Gebiet des Verkehrswesens – durch Art. 73 EGV (ex-Art. 77) durchbrochen. Außerdem kann die Kommission unter den Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 EGV im Ermessenswege Ausnahmen zulassen.

Das Beihilfeverbot kann für Konzepte zur Anlastung von Wegekosten, zur Abgeltung von externen Kosten oder zur Verlagerung von Güterverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel in zweierlei Hinsicht Bedeutung erlangen. Zum einen können relative Begünstigungen für bestimmte Verkehrsmittel (etwa für solche mit geringeren Emissionen) mit der Regelung in Konflikt geraten; denn nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH kann auch die (zielgerichtete) Freistellung von Zahlungspflichten den Charakter einer Beihilfe tragen, weil sie als Belastungsminderungen einen geldwerten Vorteil für die Entlasteten mit sich bringen.¹⁴⁹ Zum anderen stellt sich die Frage, inwieweit es mit dem grundsätzlichen Beihilfeverbot vereinbar sein kann, wenn die Einnahmen aus der Abgabe einem Anbieter anderer Verkehrsleistungen (etwa einem Unternehmen des Schienenverkehrs) zufließen.

¹⁴⁵ Vgl. EuGH, Slg. 1992 I-3052 (Tz. 20 m.w.N.); EuGH, Slg. 1990 I- 4509.

¹⁴⁶ EuGH, Slg. 1985, I-1367; EuGH, Slg. 1987, I-3521; vgl. auch Wagenbaur, in: Grabitz / Hilf, EU, Art 95 EGV (a.F.) Rdnr. 48 m.w.N.

¹⁴⁷ Ähnlich Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.216.

¹⁴⁸ Siehe dazu unten, 2.2.2.

¹⁴⁹ Grundlegend EuGH, Slg. 1961 I-1, 42 f.; vgl. Koenig / Kühling, NJW 2000, S.1065, 1065 f. m.w.N.; v. Wallenberg, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 92 EGV (a.F.) Rdnr. 5 ff. m.w.N.

Ungeachtet der Vielzahl umstrittener Einzelfragen hinsichtlich des Art. 87 EGV¹⁵⁰ kann doch für das hiesige Thema davon ausgegangen werden, dass die in Aussicht genommene Erhebung einer Abgabe nach umweltbezogenen Bemessungsmaßstäben grundsätzlich *nicht* als staatliche Beihilfe zu klassifizieren ist:

Sieht der maßgebende Abgabebestand relative Begünstigungen für weniger umweltschädliche Fahrzeuge vor, sind solche Besserstellungen nicht als Beihilfe einzustufen, sofern die begünstigende Wirkung in dem zugrunde liegenden *System* der Abgabe selbst verankert ist.¹⁵¹ In diesem Falle liegt keine Begünstigung „bestimmter“ Unternehmen oder Produktionszweige im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EGV vor, sondern eine abgabenrechtliche Maßnahme allgemeiner Natur.¹⁵² Hinsichtlich des Tatbestandsmerkmals des „bestimmten“ Unternehmens oder Produktionszweiges kommt es also darauf an, ob von der Maßnahme im Hinblick auf eine allgemein gültige Abgabe selektive, für die bereichsbezogene Abgabe an sich systemfremde Wirkungen für bestimmte Adressaten ausgehen (etwa: Befreiung emissionsarmer Fahrzeuge von einer an sich nach anderen Gesichtspunkten bemessenen Abgabe, z. B. von der Kfz-Steuer).¹⁵³ Stellt sich die Vergünstigung jedoch als systematischer Bestandteil des Abgabenmodells dar (etwa: bei einer Bemessung der Abgabenhöhe nach Emissionskriterien mit begünstigender Wirkung für bestimmte Fahrzeugarten), so wird diese von dem Beihilfeverbot des Art. 87 Abs. 1 EGV nicht erfasst.

Demgegenüber kann vom Ansatz her kein Zweifel daran bestehen, dass direkte Geldleistungen des Staates grundsätzlich als Beihilfe anzusehen sind, sofern es sich bei dem Empfänger um ein „Unternehmen“ handelt. Nach Auffassung der EU-Kommission soll nur dann kein „Unternehmen“ im Sinne der Vorschrift vorliegen, wenn der Empfänger der Geldleistung nicht nach wirtschaftlichen Prinzipien arbeitet. Das nimmt die EU-Kommission an, wenn der Empfänger weder zum Zwecke der Gewinnerzielung noch mit dem Ziel der Kostendeckung tätig ist. So soll es liegen, wenn das Objekt nach behördlichen Grundsätzen verwaltet wird (z. B. die ehemalige Deutsche Bundesbahn als Bundesbehörde). Wirtschaftet der Betreiber aber gewinn- oder kostendeckungsorientiert, so soll es sich bei ihm stets um ein „Unternehmen“ im Sinne des Art. 87 Abs. 1 EGV handeln. Darauf, wer der Eigentümer ist, soll es nicht ankommen.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Einen aktuellen Überblick geben Koenig / Kühling, NJW 2000, S.1065 ff.

¹⁵¹ Generalanwalt Darmon, Schlussanträge zu Sloman Neptun ./ Bodo Ziesemer, EuGH Slg. 1993 I-887, Tz. 55; entsprechend Mederer, in: v. d. Groeben / Thiesing / Ehlermann, EGV, Art. 92 (a.F.), Rdnr. 20.

¹⁵² Vgl. Mederer, in: v. d. Groeben / Thiesing / Ehlermann, EGV, Art. 92 (a.F.), Rdnr. 20 m.w.N.; Wasmeier, Umweltabgaben und Europarecht, 1995, S.10 und 195; Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.219 f.; Koenig / Kühling, NJW 2000, S.1065, 1068.

¹⁵³ Ausdrücklich Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.219 f.

¹⁵⁴ Vgl. Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über die Gewährung von Beihilfen zur Koordinierung des Eisenbahnverkehrs, des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt, Dok. 2000(KOM) 5 endg., Tz. 17 und 19 f.

Aus diesem Grund betrachtet die EU-Kommission aus dem Behördensystem ausgegliederte Betreiber von Straßen- oder Schienennetzen, die nach dem Prinzip der Kostendeckung arbeiten, ebenso als „Unternehmen“ im beihilferechtlichen Sinne wie die Anbieter von Beförderungsleistungen auf diesen Netzen, auch wenn sie zu 100 Prozent in staatlichem Eigentum stehen. Ob das Unternehmen der Rechtsform nach dem Privatrecht oder dem öffentlichen Recht zugeordnet ist, ist dabei gleichgültig.¹⁵⁵

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die staatliche Unterstützung von Infrastrukturprojekten des (aus der behördlichen Verwaltung ausgeschiedenen) Schienennetzes der DB grundsätzlich den Charakter einer Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV tragen kann, so dass im weiteren unter anderem zu fragen wäre, ob durch Beihilfe ein bestimmtes Unternehmen oder ein bestimmter Produktionszweig begünstigt wird¹⁵⁶ und dadurch eine Wettbewerbsverfälschung eintreten oder drohen könnte. Diesen Fragen kann im vorliegenden Kontext nicht näher nachgegangen werden. Sie treten auch praktisch weitgehend in den Hintergrund, weil Art. 73 EGV spezielle Ausnahmemöglichkeiten von dem allgemeinen Beihilfeverbot für den Sektor des Verkehrs ausspricht.

Art. 73 EGV erklärt Beihilfen für mit dem Vertrag vereinbar, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen. Hierzu haben die zuständigen Organe der EU diverse ausführende Verordnungen erlassen, die den Mitgliedstaaten gewisse Freiräume zur Gewährung von Beihilfen für den Schienenverkehr einräumen.¹⁵⁷ Die betreffenden Regelungen machen einen Rückgriff auf Art. 87 EGV weitgehend überflüssig. Art. 87 ff. EGV bleiben aber anwendbar, soweit die jeweilige Beihilfe von den auf Art. 73 EGV beruhenden Vorschriften nicht gedeckt wird. Soweit die Ein-

¹⁵⁵ EU-Kommission, Dok. KOM(2000) 5 endg., Tz. 19 f.

¹⁵⁶ Hieran zweifeln etwa Koenig / Kühling, indem sie darauf hinweisen, dass die Infrastruktur als solche allen Wirtschaftszweigen zu Gute kommt, vgl. NJW 2000, S.1065, 1068. Auch die EU-Kommission deutet an, dass Beihilfen, die an ein durch Ausschreibung als Infrastrukturbetreiber bestimmtes Unternehmen gehen, ihrer Auffassung nach mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien, vgl. Dok. KOM(2000) 5 endg., Tz. 20.

¹⁵⁷ Relevant sind hier insbesondere: VO Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregelungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABI. 1968 L 175, S.1; VO Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABI. 1969 L 156, S.1, zul. geänd. durch VO Nr. 1893/91, ABI. 1991 L 169, S.1; VO Nr. 1192/69 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, ABI. 1969 L 156, S.8, geänd. durch VO Nr. 3572/90, ABI. 1990 L 353, S.12; VO Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABI. 1970 L 130, S.1, zul. geänd. durch VO Nr. 543/97, ABI. 1997 L 84, S.6.

¹⁵⁸ Relevant sind hier insbesondere: VO Nr. 1017/68 über die Anwendung von Wettbewerbsregelungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABI. 1968 L 175, S.1; VO Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABI. 1969 L 156, S.1, zul. geänd. durch VO Nr. 1893/91, ABI. 1991 L 169, S.1; VO Nr. 1192/69 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, ABI. 1969 L 156, S.8, geänd. durch VO Nr. 3572/90, ABI. 1990 L 353, S.12; VO Nr.

nahmen aus der Schwerverkehrsabgabe für Maßnahmen zur Verbesserung der Schienennetz-Infrastruktur oder zur finanziellen Unterstützung der Anbieter von Verkehrsleistungen im Schienennetz verwendet werden sollen, wird es deshalb in erster Linie darauf ankommen, ob die jeweils konkret vorgesehene Verwendung im Einklang mit diesen besonderen Bestimmungen steht. Im vorliegenden Zusammenhang kann dies nicht dezidiert betrachtet werden.

Hernach erscheint es jedenfalls nicht generell ausgeschlossen, dass hinsichtlich der Verwendung von Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe für die Eisenbahn-Infrastruktur konkrete Lösungen gefunden werden können, die mit den beihilferechtlichen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts im Einklang stehen.¹⁵⁹

2.2.1.5 Das allgemeine Diskriminierungsverbot (Art. 12 EGV)

Art. 12 Abs. 1 EGV (ex-Art. 6 Abs. 1) verbietet, unbeschadet besonderer Bestimmungen des Vertrages, jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Dieses „allgemeine“ Diskriminierungsverbot findet allerdings nur subsidiäre Anwendung, d. h. soweit es an einer spezielleren Vorschrift fehlt.¹⁶⁰

Für den gewerblichen Straßenverkehr liegt eine speziellere Regelung in Gestalt des Stillhalteverbots des Art. 72 EGV (ex-Art. 76) vor, so dass es des Rückgriffs auf das allgemeine Diskriminierungsverbot nicht bedarf. Die Vorschrift kann deshalb allenfalls außerhalb des gewerblichen Güterverkehrs Bedeutung erlangen.¹⁶¹

Auch in dem verbleibenden Anwendungsbereich des privaten Straßenverkehrs ist eine spezifisch die aus dem EG-Ausland stammenden Fahrzeuge betreffende Benachteiligung aufgrund einer streckenbezogenen Gebühr nicht ersichtlich. Das gilt auch für den Fall, dass die Schwerverkehrsabgabe auf sämtliche Fahrzeugarten ausgedehnt würde.¹⁶²

^{1107/70} über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABI. 1970 L 130, S.1, zul. geänd. durch VO Nr. 543/97, ABI. 1997 L 84, S.6.

¹⁵⁹ Zu vorsichtig insoweit Wolf, der vor einer Verwendung der Einnahmen aus der Schwerverkehrsabgabe für das Schienennetz aus beihilferrechtlichen Gründen warnt, ohne die Problematik indes eingehend zu untersuchen, vgl. ZUR 2000, 123, 127.

¹⁶⁰ Vgl. v. Bogdandy, in: Grabitz / Hilf, EU. Art. 6 EGV (a.F.), Rdnr. 55 m.w.N.

¹⁶¹ So auch Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.227 f.

¹⁶² Entsprechend im Ergebnis Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.232 f.

2.2.2 Bestimmungen des Sekundärrechts

2.2.2.1 Harmonisierung der Mineralölsteuern

Gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 92/12/EWG¹⁶³ in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 92/81/EWG¹⁶⁴ werden die im Straßenverkehr verwendeten Kraftstoffe mit der Herstellung oder Einfuhr in das Gemeinschaftsgebiet der EU verbrauchssteuerpflichtig. Der Steueranspruch entsteht mit der Abgabe der Kraftstoffe an den steuerrechtlich freien Verkehr, d.h. mit der Abgabe an den Verbraucher (vgl. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/12/EWG). Die Einnahmen gehen grundsätzlich an das Bestimmungsland des Verbrauchs (Bestimmungslandprinzip), hinsichtlich des beim Grenzübergang vorhandenen Tankinhalts von Kraftfahrzeugen aber an das Land, in dem die Abgabe an den Verbraucher stattfindet (Erwerbslandprinzip – vgl. Art. 8 der Richtlinie 92/12/EWG sowie Art. 8 a der Richtlinie 92/81/EWG).

Die Mitgliedstaaten setzen die Höhe der Mineralölsteuer selbst fest, sind hierbei aber an in der Richtlinie 92/82/EWG¹⁶⁵ festgelegten Mindestsätze gebunden. Sie sind grundsätzlich frei darin, über die für die jeweiligen Kraftstoffarten vorgeschriebenen Mindeststeuersätze hinausgehende Steuern oder zusätzliche (andere) Abgaben auf den Verbrauch von Mineralölsteuern zu verlangen, etwa eine „Umweltabgabe“ im weitesten Sinne.¹⁶⁶ Dabei können sie auch zwischen verschiedenen Kraftstoffarten differenzieren (z. B. nur eine Zusatzsteuer für Diesel vorsehen), da die zugrunde liegenden Richtlinien zwar verschiedenen Mindestsätze, nicht aber das Verhältnis der Steuern für die einzelnen Kraftstoffarten zueinander vorgeben.¹⁶⁷

Allerdings sind die Mitgliedstaaten bei sämtlichen auf den Verbrauch von Kraftstoffen erhobenen Abgaben verpflichtet, sich an die in der Richtlinie 92/81/EWG festgelegten einheitlichen Bemessungsgrundlagen für die jeweiligen Kraftstoffarten zu halten. Praktisch läuft das darauf hinaus, dass eine etwaige neue Abgabe zwar eigenständig begründet und anders benannt werden kann, es sich aber der Höhe nach stets um einen zur Mineralölsteuer proportionalen Zusatzbetrag handeln muss, der vom Verbraucher wie ein erhöhter Mineralölsteuersatz wahrgenommen würde.¹⁶⁸ So liegt es auch bei der in Deutschland zusätzlich zur Mineralölsteuer erhobenen Mehrwertsteuer.

¹⁶³ Richtlinie des Rates v. 25.02.1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchssteuerpflichtiger Waren, ABl. 1992 L 76, S.1.

¹⁶⁴ Richtlinie des Rates v. 19.10.1992 zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchssteuern auf Mineralöle, ABl. 1992 L 316, S.12, zuletzt geändert durch die Richtlinie 94/74/EG v. 22.12.1994, ABl. 1994 L 365, S.46.

¹⁶⁵ Richtlinie des Rates v. 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchssteuersätze für Mineralöle, ABl. 1992 L 316, S.19.

¹⁶⁶ So auch Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.163.

¹⁶⁷ Missverständlich dazu die Ausführungen von Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.163 f.

¹⁶⁸ Vgl. Hof, Straßenverkehrsabgaben, ebenda.

Die Richtlinien der EG über Mineralölsteuern sind nicht auf Grundlage der Kompetenzen aus Art. 75 Abs. 1 EGV a.F. (der Entsprechung zu Art. 71 Abs. 1 EGV n.F.) ergangen, sondern auf Basis der steuerrechtlichen Harmonisierungskompetenzen des Art. 99 EGV a.F. (der Vorgängervorschrift des Art. 93 EGV n.F.). In der Konsequenz bedeutet das, dass die Mitgliedstaaten in ihrer nationalen Politik zur Mineralölbesteuerung an die Stillhalteverpflichtung des Art. 72 EGV gebunden sind, weil jene Vorschrift nur verdrängt wird, soweit von Art. 71 Abs. 1 EGV (bzw. ex-Art. 75 Abs. 1) Gebrauch gemacht worden ist.¹⁶⁹

Deshalb könnte es problematisch erscheinen, wenn ein Land zur Kompensation neuer Abgabenlasten die Mineralsteuern herabsetzt. Solange sich das Land damit jedoch noch oberhalb der in der Richtlinie 92/82/EWG festgesetzten Mindestsätze der Mineralölsteuer bewegt und sich auch im übrigen an die Vorgaben der einschlägigen Richtlinien hält, kann in der Senkung von Mineralölsteuern kein Verstoß gegen Art. 72 EGV erkannt werden, weil sich aus der Steuersenkung kein Nachteil für ausländische Verkehrsunternehmer im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern ergeben kann, da diese von gesenkten Mineralölsteuern in gleichem Maße profitieren würden.

2.2.2.2 Harmonisierung der Kfz-Steuern

Die Kraftfahrzeugsteuern der Mitgliedstaaten sind Gegenstand der Richtlinie 1999/62/EG (sog. Wegekostenrichtlinie).¹⁷⁰ Die Richtlinie folgt in diesem Punkt inhaltlich weitgehend der Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG¹⁷¹, die vom EuGH aufgrund von Verfahrensmängeln aufgehoben, hinsichtlich ihrer Wirkungen aber bis zum Erlass einer Nachfolgeregelung für anwendbar erklärt worden war.¹⁷²

Die Richtlinie gilt nur für Kraftfahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, die ausschließlich für den Güterverkehr bestimmt sind und deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 12 Tonnen beträgt (Art. 2, 4. Anstrich). Außerhalb dieses Anwendungsbereiches besteht derzeit keine Bindung der Mitgliedstaaten durch sekundäres EG-Recht hinsichtlich der Erhebung von Kraftfahrzeugsteuern.

Die Richtlinie erklärt die in den Mitgliedstaaten erhobenen Steuern auf Kraftfahrzeuge (unter anderem die deutsche Kraftfahrzeugsteuer) sowie „gleichartige“ Steuern definitivisch zu Kraftfahrzeugsteuern im Sinne der Richtlinie (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2). Gemäß

¹⁶⁹ Vgl. Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.185; siehe bereits oben, 2.2.1.2.

¹⁷⁰ Richtlinie 1999/62/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 L 187 S.42.

¹⁷¹ Richtlinie 93/89/EWG des Rates v. 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten, ABl. 1993 L 279 S.32; zu den Einzelheiten vgl. Mückenburger, EuZW 1994, S.519 ff.

¹⁷² EuGH, Slg. 1995 I-1827; siehe bereits oben, 2.1.1.4.

Art 6 Abs. 1 der Richtlinie werden für diese Steuern in Anhang I der Richtlinie Mindestsätze festgelegt, die einerseits für Kfz, andererseits für Fahrzeugkombinationen jeweils nach Achszahl und zulässigem Gesamtgewicht differenziert sind. Ausnahmen hiervon sind abschließend in den weiteren Regelungen des Art. 6 bestimmt.

Den Mitgliedstaaten bleibt sowohl das Verfahren als auch die konkrete Bemessung der Steuer überlassen. Sie sind nicht daran gebunden, ihre nationalen Kraftfahrzeugsteuern nach den Bemessungskriterien des Anhangs I zu der Richtlinie festzulegen (Gesamtgewicht, Achszahl), sondern lediglich verpflichtet, die Steuersätze so festzusetzen, dass sie für keine Fahrzeugklasse oder -unterklasse unter den im Anhang aufgeführten Mindestsätzen liegen (vgl. Art. 6 Abs. 1). Unter dieser Voraussetzung können die Steuersätze auch nach anderen Maßstäben, z. B. nach emissionsbezogenen Kriterien, gebildet werden.

Der Vorspann der Richtlinie gibt zu erkennen, dass die zuständigen Organe die Art. 71 EGV (verkehrsbezogene Regelungskompetenzen) sowie auf 93 EGV (abgabenrechtliche Regelungskompetenzen) als Ermächtigungsgrundlage der Richtlinie angesehen haben. Im Hinblick auf Art. 71 EGV bleibt allerdings unklar, auf welche Einzelbestimmung(en) der Ermächtigungsnorm sich die Organe stützen. Für die Bestimmungen zur Kraftfahrzeugsteuer kann dies nur die Vorschrift des Art. 71 Abs. 1 d) EGV („sonstige zweckdienliche Maßnahmen“) sein. Die Anwendung der Regelung in Art. 71 Abs. 1 Buchstabe a) kommt demgegenüber nicht in Betracht, da es sich bei der Vereinheitlichung der rein national erhobenen Kraftfahrzeugsteuern nicht um eine Regel für den „internationalen“ oder den „Durchgangsverkehr“ durch einen Mitgliedstaat handeln kann. Folglich unterliegen die Vorgaben der Richtlinie 1999/62/EG zur Kraftfahrzeugsteuer uneingeschränkt dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV. Von daher ist gut nachvollziehbar, dass sich die Richtlinie auf gewisse Mindestbedingungen für die nationale Kfz-Besteuerung beschränkt.

Da die Bestimmungen der Richtlinie 1999/62/EG über die nationalen Kfz-Steuern Regelungen im Sinne des Art. 71 Abs. 1 EGV sind, bleibt für eine Anwendung des Schlechterstellungsverbotes aus Art. 72 EGV hinsichtlich der Kfz-Steuern kein Raum mehr. Die nationale Kfz-Steuer kann also – auch zur Kompensation anderweitiger Belastungen – bis auf das von der Richtlinie geforderte Mindestniveau gesenkt werden, auch wenn das dazu führt, dass die Gesamtlast der Abgaben für national zugelassene Fahrzeuge im Vergleich zum vorangegangenen Zeitraum abnimmt (oder annähernd gleich bleibt, weil eine neue Abgabe kompensiert wird), während die Abgabenlast für das ausländische Verkehrsgewerbe unverändert bleibt (bzw. mangels Kompensation zunimmt).

2.2.2.3 Harmonisierung von Straßenbenutzungsgebühren

Die Zulässigkeit der Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Verkehrswegen für Kfz ist ebenfalls in der Richtlinie 1999/62/EG (sog. Wegekostenrichtlinie)¹⁷³ geregelt. Die Richtlinie orientiert sich hierbei – entgegen den weitergehenden Vorstellungen der EU-Kommission¹⁷⁴ – weitgehend an der Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG.¹⁷⁵ Das in Deutschland und einigen Anrainerstaaten verwirklichte Konzept der „Autobahnvignette“ für schwere Lkw¹⁷⁶ beruht maßgebend auf den Bestimmungen der Vorgängerrichtlinie und hält den Anforderungen der nunmehr gültigen Wegekostenrichtlinie ebenfalls stand.

Der Anwendungsbereich der Wegekostenrichtlinie erstreckt sich – wie hinsichtlich der Kfz-Steuern – nur auf Kraftfahrzeuge mit mindestens 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht (vgl. Art. 2 d) sowie Erwägungsgrund 5 der Richtlinie).

Die Richtlinie unterscheidet begrifflich zwischen „Mautgebühren“ und „Benutzungsgebühren“. Art. 2 b) definiert die Mautgebühr als Geldleistung, „deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet“. Demgegenüber handelt es sich nach Art. 2 c) der Richtlinie bei der Benutzungsgebühr um eine „Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraumes zur Benutzung“ der betreffenden Verkehrswege berechtigt.

Für beide Gebührenarten gilt, dass sie grundsätzlich nur auf „Autobahnen oder anderen mehrspurigen Straßen, die ähnliche Merkmale wie Autobahnen aufweisen, sowie für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen erhoben“ werden dürfen (Art. 7 Abs. 2 a) Satz 1, Hervorhebungen des Autors). Dabei definiert die Richtlinie „Autobahn“ als eine Straße ohne Grundstückszufahrten, die für beide Richtungen besondere Fahrbahnen aufweist, keine höhengleichen Kreuzungen mit anderen Straßen, Schienen oder Wegen hat und speziell als Autobahn gekennzeichnet ist (vgl. Art. 2 a)).

Gewisse Ausnahmen von der Begrenzung auf Autobahnen und besondere Einzelbauwerke lässt Art. 7 Abs. 2 b) der Richtlinie zu:

- So können die Gebühren gemäß Unterpunkt i) der Vorschrift auch für die Benutzung anderer Abschnitte des primären Straßennetzes erhoben werden, „insbesondere“ wenn dies „aus Sicherheitsgründen gerechtfertigt ist“ (1. Anstrich) oder, sofern der Mitgliedstaat überwiegend über kein zusammenhängendes Autobahnnetz verfügt, wenn und soweit der Bau von Autobahnen in dem betreffenden Landesteil wirtschaftlich nicht gerechtfertigt ist (2. Anstrich).

¹⁷³ ABI. 1999 L 187, S.42.

¹⁷⁴ Vgl. Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge v. 13. November 1996, Dok. KOM(96) 331 endg., ABI. 1997 C 59, S.9; ferner Geänderter Vorschlag der Kommission, Dok. KOM(98) 427 endg., ABI. 1998 C 261, S.18.

¹⁷⁵ ABI. 1993 L 279, S.32.

¹⁷⁶ Siehe dazu bereits oben, 2.1.1.3.

- Nach Unterpunkt ii) der Regelung können für Grenzgebiete Sonderregelungen eingeführt werden.
- Außerdem gelten Befreiungsmöglichkeiten für die Brennerautobahn (Unterpunkt iii)).

Vor dem Erlass einer Ausnahmeregelung nach Art. 7 Abs. 2 b) der Wegekostenrichtlinie ist die EU-Kommission in einem besonderen Verfahren¹⁷⁷ anzuhören.

Unbeschadet der speziellen Ausnahmegewährungen des Art. 7 Abs. 2 hält Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie fest, dass das Recht der Mitgliedstaaten *unberührt* bleibt, folgende Steuern und Gebühren zu erheben:

- a) spezifische Steuern und Abgaben für die Zulassung des Fahrzeugs sowie für Fahrzeuge mit ungewöhnlichen Gewichten und Abmessungen,
- b) Parkgebühren und spezielle Gebühren für die Benutzung von Stadtstraßen,
- c) spezifische Gebühren, mit denen zeit- und ortsbedingten Verkehrsstauungen entgegengewirkt werden soll.

Damit ist klargestellt, dass die genannten Abgaben unabhängig von den auf EU-Recht beruhenden Gebühren aufrecht erhalten oder neu eingeführt werden können, ohne dass insoweit Einschränkungen für Fahrzeuge mit mehr als 12 t zulässigem Gesamtgewicht gemacht werden müssten. Die in der Vorschrift aufgeführten Abgaben müssen nicht mit den Maut- oder Benutzungsgebühren für schwere Lkw koordiniert oder in deren Erhebungssystem integriert werden. Undeutlich bleibt allerdings, ob und inwieweit – umgekehrt – eine Integration dieser Abgaben in das Maut- bzw. Benutzungsgebührensystem zulässig ist.

Die weiteren Einzelheiten für die konkrete Ausgestaltung der beiden Gebührenarten sind in Art. 7 Abs. 3 bis 10 der Richtlinie festgelegt:

Für beide Gebührenarten gilt:

- Sie dürfen (abgesehen von besonderen Einzelbauwerken) nicht gleichzeitig für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts erhoben werden (Abs. 3).
- Die Erhebung darf nicht zu einer Unterschiedsbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers führen (Abs. 4).
- Die Gebühren müssen so eingeführt, erhoben und kontrolliert werden, dass der Verkehrsfluss möglichst wenig beeinträchtigt wird und keine Zwangskontrollen an den Grenzen erforderlich werden (Abs. 5).

¹⁷⁷ Das Verfahren ist festgelegt in der Entscheidung vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs, ABI. 23 v. 3. April 1962, S.720/62, zul. geänd. durch die Entscheidung 73/402/EWG, ABI. 1973 L 347, S.48.

Für Benutzungsgebühren ist bestimmt:

- Der Mitgliedstaat kann für die in seinem Hoheitsgebiet zugelassenen Fahrzeuge vorsehen, dass eine Gebühr zu entrichten ist, die die Nutzung des gesamten Straßennetzes in seinem Hoheitsgebiet abdeckt (Abs. 6).
- Die Höhe der Gebühr (einschließlich der Verwaltungskosten) darf die in Anhang II der Richtlinie festgelegten Höchstsätze nicht übersteigen (Abs. 7). Anhang II sieht verschiedene Jahreshöchstsätze für drei Emissionsklassen vor (EURO-Norm II und schadstoffärmer, EURO I, ohne EURO-Einstufung). Die Monats- und Wochengebühren müssen im Verhältnis zur Dauer der Benutzung stehen; als Tagessatz sind einheitlich 8 Euro festgelegt.
- Die Sätze müssen zu der Dauer der Benutzung im Verhältnis stehen; für in dem Mitgliedstaat zugelassene Fahrzeuge können ausschließlich Jahresgebühren verlangt werden (Abs. 8).

Die Benutzungsgebühren müssen den im Anhang festgelegten Höchstsätzen also nicht entsprechen; diese dürfen nur nicht überschritten werden. Die Mitgliedstaaten sind auch an die drei in Anhang II vorgesehenen Kategorien nicht gebunden. Allerdings liegt es nahe, diese anzuwenden, da anderenfalls der Gebührenrahmen nicht vollständig ausgeschöpft werden könnte.

Speziell für die Mautgebühren schreibt Art. 7 der Wegekostenrichtlinie fest:

- Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich an den durchschnittlichen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrswegenetzes orientieren (Abs. 9).
- Unbeschadet dieser Regelung können die Mitgliedstaaten die Mautsätze gemäß Abs. 10 differenzieren nach
 - a) Fahrzeug-Emissionsklassen, sofern keine Mautgebühr mehr als 50 % über der Gebühr liegt, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen;
 - b) Tageszeit, sofern keine Mautgebühr mehr als 100 % über der während der günstigsten Tageszeit erhobenen Gebühr liegt.

Dabei muss die Differenzierung nach Emissionsklassen dem angestrebten Ziel angemessen sein.

Demnach spricht die Richtlinie eine klare Begrenzung der Mautgebühren sowohl nach oben als auch nach unten aus. Die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren müssen sich an den genannten Kostenfaktoren orientieren. Allerdings enthalten die Vorschriften keine konkreten Festlegungen darüber, was unter „Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau“ und unter einer „Orientierung“ an diesen Kosten zu verstehen sein soll.

Nicht ganz eindeutig ist auch, was mit den „betreffenden Verkehrswege netzen“ gemeint sein soll. Die benutzten unbestimmten Rechtsbegriffe bedürfen daher der Auslegung.¹⁷⁸

Hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen lassen sich der Richtlinie keine Aussagen generellen Inhalts entnehmen. Weder die Erwägungsgründe noch die einzelnen Regelungen legen explizit fest, dass die Verwendungszwecke mit den Erhebungsmaßstäben korrespondieren müssten, d.h. dass mit den Einnahmen ausschließlich der Bau, der Betrieb und der Ausbau der betreffenden Verkehrswege finanziert werden dürften. Vielmehr bestimmt Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie, dass das Recht der Mitgliedstaaten „unberührt“ bleibt, einen Prozentsatz des Betrages der Maut- oder Benutzungsgebühren „dem Umweltschutz“ und „dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze“ zuzuweisen, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 7 bzw. Abs. 9 berechnet wird.

Die Formulierung des Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie macht zwar einerseits klar, dass die Einnahmen zu einem gewissen Anteil auch für die dort genannten Zwecke verwendet werden dürfen. Es darf sich nach dem Wortlaut der Vorschrift aber nur um „einen Teil“ handeln. Das könnte den Rückschluss nahelegen, dass die Einnahmen an sich nicht der freien Verwendung des Staatshaushalts obliegen, sondern (doch) zweckgebunden für die Finanzierung des Baus, des Betriebs und des Ausbaus des betreffenden Netzes verwendet werden müssten. Ob dieser Rückschluss haltbar ist, wird noch zu thematisieren sein.¹⁷⁹

Fraglich ist, ob und inwieweit im Rahmen von staatlichen Vorschriften zur Abgeltung von Wegekosten das Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV nach Erlass der Wegekostenrichtlinie (noch) von Bedeutung ist. Im unmittelbaren Anwendungsbereich der Richtlinie, also hinsichtlich der Benutzung von Autobahnen durch Kfz mit mindestens 12 t zGG, ist das eindeutig nicht der Fall, weil die Richtlinie auf Art. 71 Abs. 1 EGV gestützt ist (so die Eingangsformel). Zu diskutieren bleibt, welche Konsequenzen dies außerhalb des Bereiches hat, in dem die Richtlinie selbst bestimmte Rechtsfolgen ausspricht, also für leichtere Lkw, für Pkw bzw. für den nicht-gewerblichen Verkehr.¹⁸⁰

Die Eingangsformel der Richtlinie 1999/62/EG gibt nicht klar zu erkennen, auf welche Teile des Art. 71 Abs. 1 EGV die Regelungen im Einzelnen gestützt werden. Soweit von Art. 71 Abs. 1 lit. a) EGV Gebrauch gemacht worden ist, findet das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV keine Anwendung, weil der EG in diesem Punkt die ausschließliche Regelungskompetenz zusteht. Andernfalls, bei Inanspruchnahme der Kompetenzen aus Art. 71 Abs. 1 lit. b) bis d) EGV, hat es uneingeschränkt Gültigkeit.¹⁸¹

¹⁷⁸ Siehe unten, 3.2. und 3.3.

¹⁷⁹ Siehe unten, 3.4.

¹⁸⁰ Siehe unten, 3.6.

¹⁸¹ Siehe bereits oben, 2.2.1.1. m.w.N.

Betrachtet man die Einzelvorschriften genauer, so kommt der Gebrauch des Art. 71 Abs. 1 a) EGV allerdings nur für wenige Bestandteile der Richtlinie ernsthaft in Betracht. Von einer „gemeinsamen Regel für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet“ kann nur die Rede sein, soweit Regelungen getroffen werden, die ausschließlich dazu dienen.¹⁸² Es ist aber gerade kennzeichnend für die Richtlinie, dass sie einheitliche Vorgaben für den grenzüberschreitenden und den landesinternen Transport formuliert. Soweit die Bestimmungen des Regelwerks auch den nicht grenzüberschreitenden Güterverkehr erfassen, muss es sich folglich um „sonstige zweckdienliche Maßnahmen“ im Sinne des Art. 71 Abs. 1 d) EGV handeln.

Auf Art. 71 Abs. 1 a) EGV lassen sich daher nur diejenigen Vorschriften der Wegekostenrichtlinie stützen, die auf Diskriminierungsfreiheit für den grenzüberschreitenden Verkehr zielen. Das sind lediglich die Artikel 7 Abs. 3 und 4. Alle anderen Bestimmungen beruhen auf Art. 71 Abs. 1 d) EGV. Ihre Vereinbarkeit mit dem EGV ist daher – neben dem allerdings in der Sache bedeutsameren Verhältnismäßigkeitsprinzip – auch am Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 2 EGV zu messen.

¹⁸² Entsprechend Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.111 ff.

3 Spielräume der Umweltorientierung innerhalb des Systems der Wegekostenrichtlinie

3.1 Die Maut als konzeptionelle Grundlage

3.1.1 Grundsätzliche Eignung des Mautkonzepts für eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe

Unter Beachtung der Rahmenvorgaben der Richtlinie 1999/62/EG lässt sich die Absicht, eine Schwerverkehrsabgabe mit positiven Wirkungen auf die Umweltbilanz des Güterverkehrssektors einzuführen, nur in der Gestalt einer „Maut“ im Sinne der Richtlinie verwirklichen. Die Maut wird streckenabhängig erhoben, so dass spezifische Effekte der Vermeidung und der Verlagerung von Verkehr hinsichtlich der betreffenden Wegstrecken induziert werden können. Soweit bei der Bemessung der Maut emissionsbezogene Kriterien angewandt werden können, ist es auch möglich, durch die Abgabe besondere Impulse zur Emissionsminderung auszulösen.

Die Pauschalabgeltung von Wegekosten durch eine „Benutzungsgebühr“ im Sinne der Richtlinie 1999/62/EG erscheint demgegenüber nicht zielführend. Gegen ein derartiges Modell spricht schon, dass die Richtlinie hierfür eine Höhenbegrenzung vorschreibt, mit der sich die Kosten für Herstellung und Unterhalt der betroffenen Verkehrswege nicht annähernd ausgleichen lassen. Die Pauschalabgeltung ist jedoch auch unter instrumentellen Gesichtspunkten als ungeeignet zu erachten. Sie bietet keinen Anreiz zum Verzicht auf einzelne Fahrten oder zur Verlagerung von Transporten auf andere Verkehrsträger. Sie bringt im Gegenteil eine Bevorzugung hoher Fahrleistungen, wirkt sich also tendenziell gegen die Vermeidung oder Verlagerung von Einzeltransporten aus. Allerdings sind im Falle der Pauschalierung – bei Erhebung nur für das Autobahnnetz – in der Regel¹⁸³ auch keine relevanten Verlagerungen von Schwerverkehr in das übrige Straßennetz zu erwarten.

Eines Rückgriffes auf andere Arten von Abgaben bedarf es grundsätzlich nicht. Die streckenbezogene Gebührenerhebung bietet für die hier verfolgten Zielsetzungen ein vom Ansatz her tragfähiges Regelungsmodell. Allenfalls lässt sich an eine Ergänzung durch andere Abgabenregelungen denken, soweit sich einzelne Ziele der Umweltorientierung innerhalb des Mautkonzepts nicht oder nur unzureichend erreichen lassen.

¹⁸³ Anders kann dies allerdings im grenznahen Verkehr sein.

3.1.2 Verfassungsrechtliche Aspekte

3.1.2.1 Materielle verfassungsrechtliche Maßstäbe

Dem deutschen Sprachgebrauch nach handelt es sich bei der „Maut“ um eine „Gebühr“ für die Benutzung der betreffenden Verkehrswege („Benutzungsgebühr“). Eine solche stößt – wie bereits oben erläutert wurde – im Hinblick auf die abgabenrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes auf keine grundsätzlichen Hindernisse.¹⁸⁴

Im übrigen ist die Maut materiellrechtlich an den Grundrechten der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und der Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) zu messen. Das zugleich betroffene Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) tritt gegenüber dem spezielleren Grundrecht der Berufsfreiheit in den Hintergrund.

Die Mautgebühr für Kraftfahrzeuge ab 12 t zGG berührt aus der Sicht der betroffenen Verkehrsunternehmer den Schutzbereich des Grundrechts der **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG). Der Eingriff richtet sich darauf, Aspekte der Berufsausübung zu regeln, nicht solche der Berufswahl. Denn nicht die Betätigung als Güterverkehrsunternehmer steht in Frage, sondern lediglich, unter welchen objektiven Bedingungen diese ausgeübt werden kann – hier: in Abhängigkeit von der Zahlung einer Gebühr für die Benutzung bestimmter Straßen.¹⁸⁵

Die Gebührenerhebung trägt in sich – wie vom Bundesverfassungsgericht für die Qualifizierung einer Maßnahme als Eingriff in die Berufsfreiheit für erforderlich gehalten wird – auch eine gezielte berufsregelnde Tendenz.¹⁸⁶ Zwar ist eine berufsregelnde Tendenz in der Regel zu verneinen, wenn an die wirtschaftliche Betätigung lediglich weitergehende Verhaltenspflichten geknüpft werden, wie etwa bei Zahlungspflichten aus Steuern und anderen Abgaben.¹⁸⁷ In seinen Entscheidungen zur kommunalen Verpackungssteuer und zu den landesrechtlichen Abfallabgaben hat das BVerfG gleichwohl eine berufsregelnde Tendenz angenommen, weil mit ihnen gezielt Einfluss auf die Art und Weise der unternehmerischen Betätigung genommen werde.¹⁸⁸ Entscheidend ist also, ob mit dem Instrument explizit auf wirtschaftliche Betätigungen bezogene Lenkungszwecke verfolgt werden sollten. Das ist hier der Fall.

Der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG muss der Prüfung am Maßstab des **Verhältnismäßigkeitsprinzips** standhalten. Die Auferlegung der Gebühr bedarf also einer hinreichenden sachlichen Legitimation aus der Perspektive des Gemeinwohls und muss zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet, erforderlich und angemessen sein:

¹⁸⁴ Siehe oben, 2.1.2.2.

¹⁸⁵ Zur Systematik des Grundrechts der Berufsfreiheit vgl. BVerfGE 25, S.1, 12 ff.; E 30, S.292, 316; E 37, S.1, 17 ff.; E 39, S.210, 225 f.

¹⁸⁶ BVerfGE 37, S.1, 17.

¹⁸⁷ BVerfGE 31, S.255, 265; E 13, S.181, 186; E 81, S.108, 121.

¹⁸⁸ BVerfG, EuGRZ 1998, S.285, 288; EuGRZ 1998, S.293, 297.

- Hinsichtlich des Erfordernisses einer genügenden sachlichen *Legitimation* kommt es maßgebend auf die Schwere des Grundrechtseingriffes an.¹⁸⁹ Im vorliegenden Fall geht es weder darum, bestimmte Arten wirtschaftlicher Tätigkeit zu unterbinden noch wesentlich zu erschweren. Der Eingriff beeinflusst vielmehr lediglich die Art und Weise der Berufsausübung, d. h. eine Berufsausübungsmodalität. In derartigen Fällen reicht es aus, wenn vernünftige Gründe des Allgemeinwohls den Eingriff rechtfertigen. Das kann für die hier verfolgten Zwecke – einen Ausgleich des bislang den betreffenden Unternehmern im Verhältnis zu den anderen Straßenbenutzern zugute kommenden finanziellen Sondervorteils herbeizuführen und die besondere Finanzierungsverantwortung für die durch den Schwerlastverkehr erzeugten Belastungen zum Tragen zu bringen – ohne weiteres bejaht werden.
- *Geeignet* ist ein Mittel, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.¹⁹⁰ Dem Normgeber wird insoweit aber ein weiter Einschätzungsspielraum zugbilligt, zumal dieser eine Entscheidung prognostischen Charakters zu fällen hat. Seine Prognose wird nur dann zurückgewiesen werden können, wenn die Maßnahme bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten im Zeitpunkt des Erlasses als zweckuntauglich einzustufen ist.¹⁹¹ Selbst im Falle beträchtlicher Verlagerungen von Schwerlastverkehr in das übrige Straßennetz wird infolgedessen nicht davon ausgegangen werden können, dass die Autobahnmaut „ungeeignet“ im Sinne eines Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot ist.
- *Erforderlich* ist der Eingriff, wenn ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht weniger einschränkendes Mittel fehlt.¹⁹² Auch in dieser Hinsicht ist allerdings der erhebliche Gestaltungsspielraum des Gesetz- und Verordnungsgebers zu respektieren. Nur, wenn sich zweifelsfrei feststellen lässt, dass eine weniger einschneidende, gleichwohl in ihrer Wirkung ebenso geeignete Maßnahme hätte ergriffen werden können, kann der Eingriff als nicht erforderlich angesehen werden.¹⁹³ Das kann hier unproblematisch verneint werden.
- *Angemessen* (verhältnismäßig im engeren Sinne) ist die Maßnahme, wenn der Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht. Insofern sind bei Art. 12 Abs. 1 GG Eingriffsintensität und Zweck der jeweiligen Maßnahme in ein konkretes Verhältnis zu setzen. Je tiefer der Eingriff, desto wichtiger muss der Zweck sein.¹⁹⁴ Vorliegend ist die Eingriffstiefe nicht gravierend, da den Gebühren-

¹⁸⁹ Grundlegend BVerfGE 77, S.84, 106 f.

¹⁹⁰ Vgl. BVerfGE 30, S.292, 315 f.

¹⁹¹ Vgl. BVerfGE 39, S.210, 230 f.

¹⁹² Vgl. BVerfGE 30, S.292, 316; E 80, S.1, 30.

¹⁹³ Vgl. BVerfGE 37, S.1, 20 f.; E 39, S.210, 231.

¹⁹⁴ Vgl. BVerfGE 30, S.292, 316.

pflichtigen nur eine Gegenleistung für einen ihnen zugewandten Vorteil abverlangt wird.

Zu beachten ist darüber hinaus der **Gleichheitssatz** (Art. 3 Abs. 1 GG). Dieser verbietet, wesentlich Gleiche ungleich¹⁹⁵ und seiner Eigenart nach Ungleiches gleich zu behandeln.¹⁹⁶ Die Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte bzw. die Gleichbehandlung verschiedenartiger Sachverhalte ist aber nur dann eine Verletzung des Gleichheitsgrundgesetzes, wenn dies willkürlich geschieht. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung zu wählen hat, sondern sich lediglich ein sachlich vertretbarer, zureichender Grund anführen lassen muss.¹⁹⁷ Dem Gesetzgeber steht hierbei grundsätzlich wiederum ein relativ weiter Einschätzungsspielraum zu. Die Unterschiedsbehandlung muss sich aber auf einen sachbereichsbezogenen verhüntigen oder sonstwie einleuchtenden Grund zurückführen lassen.¹⁹⁸

Auf den ersten Blick könnte fraglich erscheinen, ob es hinreichend sachlich legitimiert ist, als Adressatengruppe der allgemeinen Gebührenregelung ausschließlich Kfz mit mindestens 12 t zGG „herauszupicken“. Die Sonderbehandlung rechtfertigt sich indes daraus, dass der Schwerlastverkehr eine besondere, im bestehenden Pflichten- und Abgabensystem bisher nicht adäquat widergespiegelte Verantwortung für die Kosten der Infrastruktur und die Entstehung bestimmter verkehrsbedingter Umweltbelastungen trägt. Das legitimiert es grundsätzlich, den Schwerlastverkehr als einzige Verkehrsart aus dem Kreis der sonstigen Straßenbenutzungen herauszugreifen.¹⁹⁹ Gegenüber der privaten Nutzung der Infrastruktur hebt sich der Straßengüterverkehr außerdem zusätzlich dadurch ab, dass er die Straßeninfrastruktur zu wirtschaftlichen Zwecken nutzt.²⁰⁰

Das schließt es umgekehrt nicht aus, perspektivisch das System der Infrastrukturfinanzierung generell oder überwiegend auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen und hierfür auch die anderen Straßennutzer in Anspruch zu nehmen.²⁰¹ Unter dieser Zielprämisse erschiene eine isolierte Belastung der besonders schweren Fahrzeuge mit dem Gleichheitssatz nicht mehr uneingeschränkt haltbar.

3.1.2.2 Regelung durch Bundesgesetz

Für die Einführung einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland muss eine spezielle bundesgesetzliche Regelung geschaffen werden. Dies ist an sich ei-

¹⁹⁵ Vgl. schon BVerfG E 1, 14, 52; ferner E 78, S.249, 287 (Fehlbelegungsabgabe).

¹⁹⁶ BVerfGE 93, S.319, 348 m.w.N. (Wasserpfennig); E 72, S.141, 150.

¹⁹⁷ BVerfGE 33, S.44, 51.

¹⁹⁸ BVerfGE 78, S.249, 287; ähnlich E 75, S.108, 157 f. (Künstlersozialversicherung).

¹⁹⁹ In diesem Sinne überzeugend schon Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.94 f. m.w.N.

²⁰⁰ Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.95.

²⁰¹ So der Vorschlag der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.34 ff.

ne schlichte Konsequenz aus dem Rechtsstaatsgebot, das für jede grundrechtsrelevante Regelung des Staates eine gesetzliche Grundlage verlangt (Wesentlichkeitstheorie).²⁰² Für den hier vorliegenden konkreten Fall findet sich eine entsprechende Forderung auch in § 7 Abs. 1 Satz 4 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG). Danach bedarf die Erhebung von Gebühren für den Gemeingebräuch, zu dem nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG grundsätzlich auch die Benutzung von Bundesfernstraßen zum Zwecke des Gütertransports zählt, einer besonderen gesetzlichen Grundlage.²⁰³ Dabei steht es dem Bundesgesetzgeber frei, die Regelung in das FStrG zu integrieren oder außerhalb dieses Gesetzes zu verankern.

Die gesetzliche Regelung kann sich ihrem Geltungsbereich nach auch auf Straßen erstrecken, die nicht der Verwaltungshoheit des Bundes (sondern der Länder oder der Gemeinden) unterliegen. Dem Bund steht hierfür die Gesetzgebungskompetenz zu. Das folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für „die Erhebung und die Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ zuweist, ohne diese Kompetenz – wie es die Vorschrift ausdrücklich für den Bau und die Unterhaltung von Straßen vorsieht – auf „Fernstraßen“ zu beschränken.²⁰⁴ Die für Landes- und Gemeindestrassen an sich zu beachtenden Straßengesetze der Länder würden insoweit durch die besondere bundesrechtliche Regelung verdrängt bzw. modifiziert.

Da sich die Absicht der Einführung einer Maut – auch aufgrund bestimmter Ausnahmen und Sonderregelungen sowie insbesondere im Hinblick auf Fragen der Ertrags- und Verwaltungskompetenz²⁰⁵ – als relativ komplexes regelungstechnisches Vorhaben darstellt, bietet es sich an, ein „Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Straßen“ (Straßengebührengesetz) zu schaffen, in dem alle erforderlichen Regelungen verankert werden können, und das „nach oben offen“ ist für zukünftige Änderungen und Erweiterungen. Einzuplanen ist die Schaffung von Begleitregelungen in anderen Gesetzen und Verordnungen (z. B. für Kennzeichnungsvorschriften im StVG bzw. der StVO).

Darüber hinaus muss die auf Grundlage des ABBG derzeit erhobene Autobahnbenutzungspauschale²⁰⁶ für schwere Lkw abgeschafft werden. Denn die Wegekostenrichtlinie der EG verbietet die gleichzeitige Erhebung beider Gebührenarten auf denselben Teilen des Straßennetzes (vgl. Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie).

Die Abschaffung der Autobahnbenutzungspauschale setzt ihrerseits voraus, dass die Bundesrepublik das hinter dem ABBG stehende Übereinkommen vom 9. Februar 1994

²⁰² Grundlegend BVerfGE 49, S.89, 126.

²⁰³ Vgl. Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 19.3.

²⁰⁴ Eingehend Sendler, DÖV 1974, S.217, 223 m.w.N.; entsprechend Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 19.3; Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.75 f.

²⁰⁵ Umfassend hierzu Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.76 ff., 84 ff.

²⁰⁶ Siehe dazu oben, 2.1.1.3.

über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen²⁰⁷ kündigt. Deutschland ist völkerrechtlich an dieses Abkommen gebunden. Artikel 18 Abs. 1 Satz 2 des Übereinkommens gestattet den Vertragsstaaten die Kündigung mit einer Frist von neun Monaten zum Ende eines (jeden) Kalenderjahres. Unter Beachtung dieser Frist ist es der Bundesrepublik daher ohne weiteres möglich, den Gebührenverbund der beteiligten Staaten zu verlassen und zugleich eine konzeptionell anders gestaltete Gebührenform an Stelle der Benutzungspauschale treten zu lassen.

3.2 Belastungshöhe – Spielräume zur Kostenanlastung

3.2.1 Konzept der Wegekostenrichtlinie

3.2.1.1 Allgemeines

Gemäß Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie 1999/62/EG sind die Mitgliedstaaten gehalten, die Höhe der Abgaben so festzusetzen, dass die gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren sich an den Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes orientieren (entsprechend auch der Wortlaut des Erwägungsgrundes 17 der Richtlinie).

Die Verwendung der Begriffsformel „gewogene durchschnittliche Mautgebühren“ macht deutlich, dass der Normgeber hier auf das Gesamtvolumen der potenziellen Gebühreneinnahmen abstellt. Nicht jede einzelne Gebühr muss an den genannten Kostenfaktoren bemessen werden, sondern die (ab-) gewogenen durchschnittlichen Gebühren in ihrer Gesamtheit. Das bestätigt auch der Zusammenhang mit Absatz 10 der Vorschrift, der für einzelne Benutzungstatbestände zum Teil erhebliche Abweichungen von dem Durchschnittssatz zulässt. Die Festlegung von Einzelgebühren für bestimmte Tatbestände oberhalb und unterhalb der genannten Durchschnittslinie ist erlaubt.²⁰⁸

Das Gesamtniveau der Einnahmen aus den Mautgebühren darf, wie die Begriffe „müssen“ und „orientieren“ zum Ausdruck bringen, jedoch allenfalls unwesentlich oder vorübergehend, nicht aber konzeptionell über der Summe aus den in der Vorschrift genannten Kostenfaktoren liegen. Entsprechend lesen sich auch die englische und die französische Fassung der Regelung.²⁰⁹ Die Richtlinie schreibt im übrigen kein genaues Berechnungsmodell vor, sondern lässt den Mitgliedstaaten hierfür weitreichende Beurteilungs- und Gestaltungsspielräume. Sie erkennt an, dass die Staaten eine prognostische, notwendigerweise von gewissen Unsicherheiten geprägte Entscheidung treffen müssen, so

²⁰⁷ BGBl. II S.1765.

²⁰⁸ So auch die Begründung im Gemeinsamen Standpunkt des Rates v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1, 14.

²⁰⁹ Die engl. Fassung von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie 1999/62/EG lautet: „The weighted average tolls shall be related to the costs of constructing, operating and developing the infrastructure network concerned.“ In der frz. Fassung heißt es: „Les péage moyens pondérés sont liés aux couts de construction, d'exploitation et de développement du réseau d'infrastructure concerné“.

dass eine starre Obergrenze nicht sinnvoll bestimmt werden kann. Bloß vorübergehende Überschreitungen oder unerhebliche Abweichungen von dem festgelegten Niveau dürften daher in der Regel nicht zu einem Richtlinienverstoß führen können.

Diese tendenziell weiche Auslegung der Bindung an ein bestimmtes Bemessungsprogramm gebietet auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip,²¹⁰ welches die zuständigen Organe auffordert, diejenigen Harmonisierungsmittel zu wählen, die sich gegenüber dem Mitgliedstaat als mildestes Mittel zur Erreichung des Harmonisierungszweckes darstellen.²¹¹ Um in dem betreffenden Bereich eine Annäherung der Wettbewerbsverhältnisse erreichen zu können, bedarf es keiner Festlegung der Bemessungsmaßstäbe im Detail, sondern nur der Angabe einer Grundorientierung, um wesentliche Abweichungen und damit neue Disharmonien verhindern zu können.

Interessant ist, dass die Richtlinie in Art. 7 Abs. 9 nicht davon spricht, dass die mautpflichtigen Fahrzeuge in Höhe ihrer jeweiligen Verursachungsanteile zur Begleichung der bezeichneten Kosten herangezogen werden können. Die Formulierung könnte ihrem Wortlaut nach vielmehr weitergehend dahin verstanden werden, es sei möglich, dem Schwerlastverkehr sämtliche infrastrukturbbezogenen Kosten anzurechnen, also auch jene, die auf die Benutzung durch leichtere Lkw und Personenfahrzeuge zurückzuführen sind. Eine Einschränkung auf die verursachten Kosten findet sich zwar in Erwägungsgrund 15 der Richtlinie; dieser betrifft aber nur die Benutzungsgebühr, nicht das Modell der Maut.

Im Ergebnis kann hier aber nicht gemeint sein, der Schwerverkehr dürfe mit Kosten belastet werden, die er selbst der Sache nach nicht zu verantworten hat. Insoweit ist eine teleologische Reduktion von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie in dem Sinne vorzunehmen, dass es hier nur um den Ausgleich von Kostenbelastungen geht, die der Schwerlastverkehr selbst verursacht hat. Alles andere ginge weit über die von der EU-Kommission in ihrem Grünbuch von 1995²¹² und in ihrem Weißbuch von 1998²¹³ proklamierten Zielsetzungen hinaus, vor deren Hintergrund die Richtlinie 1999/62/EG erlassen wurde. In der EU-weit geführten Diskussion ging und geht es stets um die Anlastung von schwerverkehrsbezogenen Kosten, nicht um die Übernahme verursachungsfremder Lasten durch den Schwerverkehr. So geben denn auch die Materialien zur Entstehung der Richtlinie keinen Hinweis darauf, dass es beabsichtigt wäre, den Mitgliedstaaten Derartiges zu ermöglichen.²¹⁴

²¹⁰ Auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip wird ausdrücklich in Erwägungsgrund 21 Bezug genommen

²¹¹ Vgl. v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, EU, Art. 3b EGV (a.F.) Rdnr. 42 ff. m.w.N.; Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 51 f. m.w.N.; siehe auch oben, 2.2.1.1.

²¹² Dok. KOM(95) 691 endg.

²¹³ Dok. KOM(98) 466 endg.

²¹⁴ Vgl. insbesondere Rat, Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1 ff.

Fraglich könnte andererseits sein, ob die Einzelstaaten das sich hieraus ergebende Abgabenniveau bewusst *unterschreiten* dürfen, z. B. indem sie die Kosten für den Betrieb unberücksichtigt lassen oder zunächst nur auf eine Teildeckung der Infrastrukturkosten durch die Mautgebühr zielen. Der Wortlaut der Vorschrift legt mit dem Gebrauch des Wortes „müssen“ eine enge Auslegung nahe, die den Staaten derartige Spielräume nach unten versperren würde. Zu beachten ist jedoch, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten die Einführung von Mautgebühren nur als eine Option eröffnen will, nicht als Verpflichtung für alle Staaten vorsieht. Wenn es den Nationalstaaten aber weiterhin gestattet sein soll, auf die Erhebung jeder Art der Gebühr zu verzichten, so kann die Richtlinie nicht schlüssig dahin interpretiert werden, sie wolle den Staaten verbieten, den Rahmen des Möglichen im Falle der Mautgebühr nur teilweise auszuschöpfen. Das stünde ferner im Widerstreit zu den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Schließlich lassen auch die Entwurfsmaterialien eine derartige Einengungsabsicht nicht erkennen.²¹⁵

3.2.1.2 Die Begrenzung der Anlastungsoptionen

Mit den von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie 1999/62/EG in Bezug genommenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Verkehrsweegenetze umfasst der zulässige Bemessungsrahmen nicht nur die Kosten einzelner Verkehrswege, sondern der Gesamtheit des von der Gebührenpflicht erfassten Streckennetzes. Es bedarf deshalb keiner spezifischen Kostenzurechnung zu den im Einzelfall tatsächlich benutzten Abschnitten des mautgebundenen Netzes.

Auf der anderen Seite ergeben sich aus den Formulierungen der Vorschrift jedoch deutliche Begrenzungen für die Umsetzungskonzepte der Mitgliedstaaten, und zwar sowohl im Hinblick auf umweltpolitisch motivierte Verkehrslenkungsabsichten als auch hinsichtlich der in der Maut berücksichtigungsfähigen Kostenfaktoren. Denn Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie untersagt die Anlastung anderer Kosten als solcher für „den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes“.

Dass diese Formel im Hinblick auf die anlastungsfähigen Kostenarten als abschließend zu verstehen ist, ergibt sich unmissverständlich aus den Ausführungen des EuGH in seiner in seiner Entscheidung vom 26. September 2000, in der sich der Gerichtshof mit der Frage zu befassen hatte, ob die österreichischen Regelungen zur Erhebung einer Maut auf dem Brennerpass mit der Richtlinie 93/89/EWG (der Vorgängerfassung zur Richtlinie 1999/62/EG) in Übereinstimmung standen.²¹⁶

Die Richtlinie 93/89/EWG eröffnete den Mitgliedstaaten erstmals ausdrücklich die Option zur Erhebung einer Schwerverkehrsmaut. Sie setzte dabei hinsichtlich der Mauthöhe an den gleichen Bemessungsfaktoren an, die nunmehr – in leicht abgewandelter Art und

²¹⁵ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 12 ff.

²¹⁶ EuGH, Rs. C 205/98 (Kommission ./ Österreich – „Brennermaut“), Urt. v. 26. September 2000.

Weise – auch von der Richtlinie 1999/62/EG aufgegriffen werden. Die maßgebende Bestimmung des Art. 7 h) der Richtlinie 93/89/EWG lautete: „Die Mautgebühren orientieren sich an den Kosten für Bau, Betrieb und weiteren Ausbau des betreffenden Straßennetzes.“

Der Gerichtshof erklärte die Festlegungen zur Höhe der Brennermaut aus dem Jahr 1996 für unvereinbar mit der für den damaligen Zeitraum maßgebenden Richtlinie 93/89/EWG. Dem lag folgender Sachverhalt zugrunde:

In Österreich wird für die Benutzung der transitverkehrsreichen Brenner-Route eine Maut erhoben, während im sonstigen Autobahnnetz des Landes grundsätzlich eine Benutzungspauschale verlangt wird. Im Jahr 1995 und erneut 1996 wurden die auf dem Brenner erhobenen Mautsätze geändert. Die Maut für das Befahren der Gesamtstrecke wurde für Kfz mit mehr als drei Achsen stark angehoben, insbesondere für (transittypische) Nachtfahrten, während das Entgelt für das Befahren von Teilstrecken mit den gleichen Fahrzeugarten durch diverse (nur für Teilstrecken gewährte) Rabattierungen relativ niedriger gehalten wurde. Die Spanne für das Kilometerentgelt bewegte sich 1996 zwischen 10,53 ATS/km für die rabattierte Hin- und Rückfahrt mit einem mehr als dreiachsigen, nicht lärmarmen Lkw auf der *günstigsten Teilstrecke* und einem nicht rabattierungsfähigen Entgelt für die Benutzung der *Gesamtstrecke* mit dem gleichen Fahrzeugtyp von 43,48 ATS/km (tags) bzw. 66,67 ATS/km (nachts). Österreich begründete die Differenzierung zwischen Teilstrecken und Gesamtstrecke u. a. damit, anderenfalls würde der Binnenverkehr verstärkt in das allgemeine Straßennetz drängen, was umweltpolitisch unerwünschte Folgen nach sich zöge.²¹⁷

Das Gericht befand zum einen, die Brennermaut verstöße gegen das der Richtlinie eigene *Verbot der Diskriminierung von Transitverkehr* (Art. 7 b) der Richtlinie), weil für die transitreiche Gesamtstrecke des Brenner höhere Beträge festgesetzt worden seien als für einzelne Teilabschnitte, die vornehmlich vom Binnenverkehr genutzt werden.²¹⁸ Abweichungen vom *Diskriminierungsverbot*²¹⁹ könnten auch durch die von Österreich vorgebrachten Umweltschutzerwägungen nicht gerechtfertigt werden.²²⁰ Die Richtlinie sehe Entsprechendes nicht vor. Der Richtliniengeber verfolge ein Konzept zur stufenweisen Harmonisierung der nationalen Regelungen im Güterverkehrssektor und habe daher Abweichungen von Einzelvorschriften der Richtlinie nur zulassen wollen, soweit dies in der Richtlinie selbst ausdrücklich vorgesehen sei.²²¹

Zum anderen entschied der EuGH, es sei mit den *Bemessungsprinzipien der Richtlinie* nicht zu vereinbaren, dass die Einnahmen aus der Brennermaut (nach den eigenen Vor-

²¹⁷ Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 7 – 22 sowie 80.

²¹⁸ Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 82 ff.

²¹⁹ Auf die Bedeutung des Diskriminierungsverbots wird an anderer Stelle noch zurück zu kommen sein (siehe unten, 3.3.1.).

²²⁰ Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 90 ff.

²²¹ EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 91.

ausschätzungen Österreichs im Vorverfahren) die Kosten des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der betreffenden Strecke um mehr als 150 % überstiegen.²²² Nach der Richtlinie sei insoweit auf das „betreffende Verkehrsnetz“ abzustellen; damit seien die Abschnitte gemeint, für deren Benutzung die Maut bezahlt werde.²²³ Deshalb sei es entgegen dem österreichischen Standpunkt nicht möglich, die Aufwendungen für andere (nicht bemaute) Streckenabschnitte in die Berechnungsgrundlage einzubeziehen.²²⁴ Auch Erwägungen der Verkehrs- oder Umweltpolitik seien nicht geeignet, hieran etwas zu ändern.²²⁵

Für die Berücksichtigung anderweitiger finanzieller Aufwendungen als solcher, die sich auf den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Infrastruktur beziehen, bleibt auch nach den Bestimmungen der Richtlinie 1999/62/EG *keinerlei* Spielraum. Die Entstehungsgeschichte der Regelung lässt keinen Zweifel daran zu, dass die beschlossene Fassung der Richtlinie in diesem Punkt ebenso restriktiv ausgelegt werden muss wie die Vorgängerrichtlinie. Sowohl das EG-Parlament²²⁶ als auch der Rat²²⁷ wendeten sich in den Beratungen zur Richtlinie 1999/62/EG gegen die ursprüngliche Absicht der Kommission, zu gewissen Anteilen die Einrechnung sogenannter externer Kosten der Umweltverschmutzung zu ermöglichen.²²⁸ In der abgestimmten Fassung wurden alle Passagen, die in diese Richtung zielten, bewusst aus dem Entwurf gestrichen.²²⁹

Ein andere Betrachtung ist auch nicht deshalb geboten, weil gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, einen Prozentsatz des Einnahmebetrags dem Umweltschutz zuzuweisen. Jene Klausel bezieht sich auf die Ebene der Verwendung der Einnahmen, nicht auf die Bemessung der Gebührenhöhe.

Die Richtlinie gestattet es auch nicht, von der nach bundesdeutschem Verfassungsrecht grundsätzlich bestehenden Möglichkeit Gebrauch zu machen, mittels zusätzlicher Aufschläge auf die Gebührenhöhe weitergehende umweltbezogene Lenkungsimpulse – etwa im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl – auszulösen. Sie entfaltet derartig Ansinnen gegenüber eine strikte Sperrwirkung.

Dieses Verständnis des Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie 1999/62/EG findet seine Bestätigung in den Ausführungen des EuGH im Brennermaut-Urteil. Zwar hatte sich der Gerichtshof in der dortigen Entscheidung nicht direkt mit der neuen Richtlinie zu befassen. Gleichwohl

²²² Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 135 ff.

²²³ EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 130.

²²⁴ Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 130 ff.

²²⁵ EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 134.

²²⁶ Stellungnahme des EG-Parlaments v. 17. Juli 1997, ABI. 1997 C 286, S.217, 220 (Änderung 17).

²²⁷ Gemeinsamer Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1, 12 und 14.

²²⁸ Vorschlag der Kommission v. 13. November 1996, Dok. KOM(96) 331 endg., ABI. 1997 C 59, S.9 (Art 2 h) sowie Art. 7 Abs. 8).

²²⁹ Gemeinsamer Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1, 12 und 14.

brachte er mit aller Klarheit zum Ausdruck, dass er auch das Anlastungskonzept der zum Entscheidungszeitpunkt bereits in Kraft getretenen Richtlinie 1999/62/EG als strikte Vorgabe versteht.²³⁰ Er zog die Bestimmungen der neuen Richtlinie explizit heran, um zu untermauern, dass sich der Richtliniengeber (sowohl der alten als auch der neuen Richtlinie) bewusst dafür entschieden habe, umweltschutzbezogenen Erwägungen bei der Festlegung der Mauthöhe nur insoweit Raum zu geben, als in den Regelungen ausdrücklich auf solche Bezug genommen werde. Für die neue Richtlinie leitete er dieses Ergebnis insbesondere daraus ab, dass dort an anderer Stelle im Einzelnen beschrieben sei, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Rahmen umweltschutzbezogene Überlegungen bei der Festlegung der Gebührenhöhe berücksichtigt werden könnten (vgl. die Differenzierungsbestimmungen in Art. 7 Abs. 10 der Richtlinie 1999/62/EG).²³¹

Die scharfe Begrenzung der mitgliedstaatlichen Handlungsoptionen hinsichtlich der Anlastung von nicht infrastrukturbezogenen Kosten und der Verfolgung von zusätzlichen Steuerungsabsichten des Umweltschutzes hält auch einer Prüfung am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EGV) stand.²³² Die Richtlinie beschränkt zwar die Spielräume zur Umsetzung weitergehender Konzepte der Internalisierung externer Kosten. Auf der anderen Seite werden hierdurch die Wettbewerbsinteressen der jeweils anderen Mitgliedstaaten geschützt. Würden den Mitgliedstaaten weitere Kostenanlastungen erlaubt, griffe die Ermächtigung um so tiefer in die Interessensphäre der übrigen Staaten ein. In Anbetracht dieser Gemengelage widerstreitender Interessen kann die Beschränkung der Anlastungsspielräume nicht einseitig als Belastung für die Mitgliedstaaten begriffen werden. Mithin dürfte es den Gemeinschaftsorganen gestattet sein, auf dieser Stufe der Harmonisierung zunächst die Wettbewerbsinteressen in den Vordergrund zu stellen.²³³

3.2.1.3 Berücksichtigungsfähige Umweltschutzkosten

Auf den ersten Blick könnte die Ablehnung jeder Möglichkeit, externe Kosten der Umweltverschmutzung in die Gebührenberechnung einzubeziehen, dahin interpretiert werden, dass sei es den Mitgliedstaaten in jeder Hinsicht untersagt sei, umweltbezogene Kostenfaktoren bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigen. Diese Annahme hält einer näheren Überprüfung anhand der gängigen Auslegungsregeln aber *nicht* stand. Berücksigungsfähig sind vielmehr diejenigen umweltbezogenen Kosten, die sich für die Herstellung und die weitere Entwicklung sowie für die Aufrechterhaltung des Betriebs der

²³⁰ EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 98.

²³¹ EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 97.

²³² Eingehend zum Verhältnismäßigkeitsprinzip oben, 2.2.1.1.

²³³ Diese Sichtweise kommt in den Erwägungsgründen 1 und 2 der Richtlinie 1999/62/EG auch deutlich zum Ausdruck.

betreffenden Infrastruktur als notwendig darstellen (*umweltbezogene Infrastrukturausgaben*).

Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

Ausgangspunkt für die Feststellung des Spektrums berücksichtigungsfähiger finanzieller Aufwendungen ist Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie. Danach kommt es darauf an, ob es sich um Kosten „für den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes“ handelt. Eine Definition der drei verwandten Begriffe („Bau, Betrieb, Ausbau“) erfolgt in der Richtlinie indessen nicht. Auch dem Brennermaut-Urteil des EuGH lässt sich insoweit keine klare Auslegungsanweisung entnehmen. In der dortigen Entscheidung kam es auf die Interpretation der Begriffe nicht an, weil Österreich im gerichtlichen Vorverfahren von sich aus vorgetragen hatte, die Kosten anderer (nicht bemaunter) Autobahnstrecken in die Brennermaut einbezogen zu haben.²³⁴

Mithin muss der rechtliche Bedeutungsgehalt der verwendeten Begriffe an dieser Stelle aus dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck, dem systematischen Zusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Formulierung hergeleitet werden.

Den einzelnen verwendeten Bezeichnungen mangelt es in gewisser Weise an Eindeutigkeit. Es erscheint sowohl denkbar, die drei Komponenten dahin zu interpretieren, dass alle für den Bau, den Betrieb und den Ausbau *notwendigen* Aufwendungen erfasst sind, als auch dahin, dass nur Kosten baulicher bzw. betrieblicher *Art* gemeint sind:

- Unter den Kosten des „Baus“ könnte man bei einer engen Sichtweise allein die Kosten der Errichtung von Straßenkörpern verstehen. Bei einer weitergehenden Auslegung ließen sich sämtliche Baukosten im Zusammenhang mit der Herstellung der Netze als Kosten des Baus begreifen – also etwa auch jene für die Errichtung von Lärmschutzwänden, für bauliche Änderungen auf benachbarten Grundstücken (z. B. für den Einbau von Lärmschutzfenstern)²³⁵ oder für landschaftsgestaltende Maßnahmen zum Ausgleich bzw. zum Ersatz von Eingriffen im naturschutzrechtlichen Sinne.²³⁶ Nicht eindeutig ist auch, ob Planungs- und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit den jeweiligen Zulassungsverfahren als Baukosten einbezogen werden können. Das gilt auch für die Kosten der Umweltverträglichkeitsprüfung.²³⁷
- Der Begriff „Betrieb“ ist seinerseits ebenfalls mehrdeutig. Einen möglichen Anknüpfungspunkt zur Deutung der Wortwahl bietet im deutschen Recht der Terminus „Unterhaltskosten“ (Kosten der baulichen Unterhaltung, also der Instandhaltung und Instandsetzung). Denkbar ist auch, ihn im Sinne der „Straßenbaulast“ auszulegen. Dann würden neben den Kosten der Unterhaltung auch die zugehörigen Verwal-

²³⁴ Vgl. EuGH (Brennermaut), Urt. v. 26. September 2000, Tz. 130 ff., 135 f.

²³⁵ Vgl. §§ 41 bis 43 BImSchG, 16. BImSchV.

²³⁶ Vgl. § 8 BNatSchG.

²³⁷ Vgl. den Anhang zum UVPG.

tungskosten abgedeckt.²³⁸ Möglicherweise geht die Bedeutung des Begriffes aber auch darüber hinaus und erstreckt sich auf andere Verwaltungsaufwendungen (z. B. für das Mauterhebungssystem oder für die Verkehrspolizei).²³⁹

- Klarer ist zumindest der Begriff „Ausbau“. Zwar erscheint es nicht völlig ausgeschlossen, ihn eng dahin zu verstehen, er umfasse wiederum nur Kosten rein baulicher Natur. Ein Ausbau, d. h. eine Erweiterung des betreffenden Netzes (Verbreiterung von Straßen, Streckenergänzungen) ist aber nicht denkbar, ohne dass planerische Vorarbeiten und notwendige Begleitmaßnahmen zur Herstellung (etwa Schutz-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Anwohner und Umwelt) getätigt werden. Deshalb spricht die Begriffswendung „Ausbau“ – zumal es an einer ausdrücklichen Einschränkung auf Aufwendungen „baulicher Art“ fehlt – dafür, die Kosten der Ausbauplanung sowie der notwendigen Schutz-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Teil der Ausbaukosten zu begreifen. Hierfür streitet auch, dass in der englischen und französischen Fassung mit den Vokabeln „development“ bzw. „développement“ Bezeichnungen benutzt werden, die sich auch allgemeiner im Sinne von „Entwicklungskosten“ verstehen lassen.²⁴⁰

Betrachtet man die Begriffe in ihrem systematischen Zusammenspiel, so liegt es nicht nahe, ihnen Sinngehalte verschiedener Reichweite zuzuordnen. Sonst ergäben sich Wertungswidersprüche. Daher dürfte die tendenziell eher weite Interpretation der Ausbaukosten auch für die anderen Begriffe wirksam zu machen sein. Denn bei der umgekehrten Verfahrensweise hätte die zusätzliche Erwähnung der Kosten des Ausbaus neben jenen des Baus praktisch keine nennenswerte eigenständige Bedeutung, weil die Ausbaukosten dann wiederum als Kosten baulicher Art verstanden werden müssten.

Diese Herangehensweise findet ihre Bestätigung darin, dass alle drei Begriffe auf den Netzzusammenhang abstellen, nicht auf einzelne Streckenabschnitte. Bei einer Betrachtung auf Ebene der Netzkosten erscheint es umso schwerer nachvollziehbar, von der Gebührenberechnung solche Ausgaben ausscheiden zu müssen, die sich nicht auf „rein“ bauliche Maßnahmen auf „reinem“ Straßenland beziehen, obwohl sie ebenfalls Teil der Investitionskosten sind.

Die weite Auslegung in dem beschriebenen Sinne entspricht auch der haushaltstechnischen Praxis in Deutschland, nach der sämtliche für die Herstellung einer Straßenverbindung aufzubringenden Finanzmittel als Investitionskosten in den Haushalt eingestellt werden – ungetacht dessen, ob es sich um Aufwendungen für Maßnahmen an der Fahrbahn, an der Trasse oder außerhalb des räumlichen Bereiches der Strecke handelt. Dabei ist auch gleichgültig, für welchen konkreten Zweck die investiven Mittel benutzt

²³⁸ Vgl. §§ 3, 4 FStrG.

²³⁹ So schlägt es z. B. die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vor, vgl. Schlussbericht S.38.

²⁴⁰ Siehe die Wiedergabe des Wortlauts in Fn. 209.

werden, ob sie also den Anforderungen der Qualität, der Verkehrssicherheit oder der Minderung bzw. dem Ausgleich von Umweltbelastungen dienen.²⁴¹ In dieser Hinsicht dürfte sich die haushaltsmäßige Verfahrensweise anderer Länder mit Systemen staatlicher Infrastrukturfinanzierung nicht wesentlich von derjenigen in Deutschland unterscheiden.

Entsprechendes kann grundsätzlich auch für Staaten angenommen werden, in denen Betreibermodelle für die Infrastruktur existieren. So wird zum Beispiel für das französische Modell der „péage“ in der hier verfügbaren deutschen Sekundärliteratur nicht darüber berichtet, dass im Zusammenhang mit der Errichtung der Strecken anfallende Nebenausgaben (wie solche für Umweltschutzmaßnahmen an den betreffenden Strecken) aus der Bemessungsgrundlage der Gebühr ausgenommen würden.²⁴²

Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext, dass die Richtlinie selbst in Erwägungsgrund 20 auf das *Territorialitätsprinzip* Bezug nimmt.²⁴³ Auf den Fall der Wegekostenanlastung angewendet, muss dieses Prinzip dahin verstanden werden, dass die Abgaben dort erhoben werden, wo die betreffenden Kosten verursacht werden. Soll das Prinzip hierbei nicht lediglich eine mehr oder minder formale Bedeutung haben, so entspricht es dessen Sinn, den Staaten auch die Möglichkeit einzuräumen, diejenigen Wegekosten auf die Nutzer zu übertragen, die nach dem jeweiligen nationalen Standard tatsächlich für die betreffenden Verkehrsnetze aufgebracht werden müssen – und nicht einen Teil dieser Kosten hiervon auszunehmen.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Annahme, die Bestimmung des Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie wolle infrastrukturbegogene Aufwendungen, die sich nicht unmittelbar auf den reinen Straßenkörper beziehen, aus dem Bereich der berücksichtigungsfähigen Kosten ausscheiden, als nicht belastbar. Zu bedenken ist, dass ein derart enges Verständnis der verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe darauf hinauslaufen würde, die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten relativ weitreichend zu beschneiden. Für Frankreich könnte das beispielsweise zur Folge haben, dass die Bestimmungen zum Betreibermodell der „péage“ in wesentlichen Punkten geändert werden müssten.

In den Entstehungsmaterialien zur Wegekostenrichtlinie findet sich aber an keiner Stelle ein eindeutiger Hinweis auf eine solche Einengungsabsicht, geschweige denn eine spezifische Begründung hierfür. Da andererseits das Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EGV²⁴⁴ von den zuständigen Gemeinschaftsorganen verlangt, besonders weitgehende Eingriffe in die Interessensphären der Mitgliedstaaten nachvollziehbar zu begründen,²⁴⁵ würde diese Auslegung zur Unvereinbarkeit der Vorschrift mit dem EGV führen.

²⁴¹ Vgl. Bundeshaushalt 2000, Einzelplan 16 (BMVBW).

²⁴² Vgl. die eingehende Beschreibung des Modells der „péage“ bei Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.42 ff. sowie S.49 f. mit weitergehenden Nachweisen für die dortige Rechtslage.

²⁴³ Satz 1 von Erwägungsgrund 20 lautet: „Das Territorialitätsprinzip sollte beachtet werden.“

²⁴⁴ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist auch im Rahmen der Wegekostenrichtlinie wirksam, wie in Erwägungsgrund 21 der Richtlinie 1999/62/EG klargestellt wird.

²⁴⁵ Siehe bereits oben, 2.2.1.1. m.w.N.

Folglich muss hier das Gebot der primärrechtskonformen Auslegung wirksam gemacht werden²⁴⁶ – mit der Konsequenz, dass der weiten Auslegung der Begriffe „Bau“, „Betrieb“ und „Ausbau“ der Vorzug zu geben ist.

Gegen dieses Ergebnis lässt sich auch nicht mit Erfolg auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift verweisen. Zwar haben sich die zuständigen Organe der EU mit der verabschiedeten Fassung der Wegekostenrichtlinie in aller Klarheit dagegen entschieden, den Mitgliedstaaten kurzfristig den Weg zur Realisierung von Konzepten zu öffnen, mit denen eine Internalisierung von „extern“ anfallenden Kosten möglich wäre. Das spricht aber – wie zu zeigen sein wird – nicht zwingend dagegen, die Zentralbegriffe „Bau, Betrieb und Ausbau“ in dem hier entwickelten Sinn zu verstehen.

Immerhin gebrauchte der vom Parlament und vom Rat dezidiert abgelehnte, ursprüngliche Richtlinienvorschlag der EU-Kommission die Begriffe auf eine Weise, die es bei oberflächlicher Betrachtung naheliegend erscheinen lässt, die Kosten für „Bau, Betrieb und Ausbau“ einerseits und die „externen“ Kosten andererseits als Gegensätze zu begreifen, die sich wechselseitig ausschlössen:

In dem Richtlinienvorschlag der Kommission von 1996 war vorgesehen, die Maut so festzulegen, dass die Erträge nicht höher sind als die „Bau-, Betriebs- und Entwicklungskosten einschließlich einer bei vergleichbaren Investitionen erreichbaren Rentabilität“ des betreffenden Infrastrukturnetzes (Art. 7 Abs. 8 Satz 1 des Vorschlags).²⁴⁷ Darüber hinaus sollte ein „Gebührenbestandteil zur Deckung externer Kosten in entsprechender Höhe“ erhoben werden können, höchstens jedoch 0,03 ECU pro Kilometer (so Art. 7 Abs. 8 Satz 2 des Vorschlags). Der Begriff „externe Kosten“ seinerseits wurde – sehr allgemein – definiert als „die durch Verkehrsstaus, Luftverschmutzung und Lärm verursachten Kosten“ (so Art. 2 h) des Vorschlags).

Aus diesen Formulierungen des Richtlinienvorschlags kann aber nichts Eindeutiges hergeleitet werden. Sie sind schon insoweit ungenau, als sie nicht klar erkennen lassen, ob von der Formel der „externen“ Kosten auch solche finanziellen Belastungen erfasst sein sollten, die aus infrastrukturbezogenen Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen resultieren, welche im Ergebnis dazu führen, dass bestimmte kostenwirksame Umweltverschmutzungen nicht oder nur in minderem Umfang eintreten – oder ob es (nur) um die Berücksichtigung solcher Umweltbeeinträchtigungen gehen sollte, die durch Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen nicht verhindert werden. Im Kontext der Diskussion in der EU-Kommission über die Internalisierung

²⁴⁶ Vgl. Streinz, Europarecht, Rdnr. 499 m.w.N.; siehe auch oben, 2.2.1.1.

²⁴⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge v. 13. November 1996 – KOM(96) 331 endg. –, ABl. 1997 C 59 S.9.

externer Kosten ging und geht es jedenfalls zum ganz überwiegenden Anteil um den letztgenannten Problembereich.²⁴⁸

Zu beachten ist, dass Parlament und Rat die Anlastung externer Kosten auf Grundlage des Kommissionsvorschlages nicht deshalb ablehnten, weil sie den damit eingeschlagenen konzeptionellen Weg für politisch falsch erachteten, sondern weil sie den Begriff der „externen Kosten“ für unscharf und die Umsetzung darauf basierender Konzepte deshalb noch nicht für realisierungsreif hielten. So hieß es in der Begründung des Gemeinsamen Standpunkts des Rates zur endgültigen Beschlussvorlage,²⁴⁹ hinsichtlich der „externen Kosten“ liege nach Auffassung des Rates noch keine eingehende Untersuchung über die Quantifizierung der externen Kosten in sämtlichen Verkehrsbereichen vor; der Rat habe es deshalb vorgezogen, der Stellungnahme des Parlaments²⁵⁰ zu folgen und keine Bezugnahme auf Begriffe und Berechnungsmethoden aufzunehmen, die noch nicht ausgefeilt seien.²⁵¹

Der Rat betont denn auch in der Begründung des Gemeinsamen Standpunkts ausdrücklich, die Richtlinie beziehe sich noch auf „weitere Texte“, unter anderem auf das Grünbuch der EU-Kommission „Faire und effiziente Preise im Verkehr“²⁵², in dem es darum gehe, wie „nicht tragfähige Tendenzen im Verkehrssektor korrigiert und wie insbesondere die externen Kosten internalisiert werden können“.²⁵³ Auch das EG-Parlament bekennt sich in seiner Stellungnahme grundsätzlich zur Zielsetzung der Internalisierung externer Kosten.²⁵⁴

In Anbetracht des Umstands, dass der Vorschlag der EU-Kommission vornehmlich deshalb scheiterte, weil der Begriff der „externen Kosten“ aus Sicht der Rechtssetzungsgärne nicht die nötigen Konturen gewonnen hatte, lässt sich aus der dortigen Beschreibung der „externen Kosten“ als der durch Verkehrsstaus, Luftverschmutzung und Lärm verursachten Kosten nichts Verbindliches ableiten. Die Bezeichnung „externe Kosten“ eignet sich folglich nicht als Gegenbegriff zur Formel der Kosten „für den Bau, den Betrieb und den Ausbau“, wie sie in die verabschiedete Fassung aufgenommen wurde. Die Formulierung wurde ihrerseits (kommentarlos) der Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG entnommen,²⁵⁵ aus deren Entstehungsgeschichte sich ebenfalls keine Hinweise darauf ent-

²⁴⁸ Vgl. nur EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.31 ff.; so auch in der wissenschaftlichen Diskussion, vgl. nur Umweltbundesamt, Einführung einer fahrleistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland, S.7 ff. m.w.N.

²⁴⁹ Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 14/1999 v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1.

²⁵⁰ Vgl. Stellungnahme des Parlaments v. 17. Juli 1997, ABI. 1997 C 286, S.217 (Erwägung 2a neu).

²⁵¹ Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1, 12.

²⁵² Dok. KOM(95) 691 endg.

²⁵³ Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 59, S.1, 11.

²⁵⁴ Vgl. Stellungnahme des Parlaments v. 17. Juli 1997, ABI. 1997 C 286, S.217 (Erwägung 2a neu).

²⁵⁵ Richtlinie 89/93/EWG, Art. 7 h).

nehmen lassen, dass mit der Formel die Berücksichtigung von umweltschutzbezogenen Infrastrukturaufwendungen gezielt ausgeschlossen werden sollte.²⁵⁶

Die Richtigkeit dieser Überlegungen belegt auch die nähere Begriffsanalyse. Mit „externen Kosten“ werden im allgemeinen diejenigen Kosten bezeichnet, die nicht von den Nutzern der Infrastruktur getragen werden, sondern beim Staat oder bei Dritten anfallen.²⁵⁷ Das gilt aber bisher in den meisten Staaten der EU ganz überwiegend auch für die „reinen“ Kosten des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der Verkehrsnetze, nämlich soweit nicht bereits ein spezifisches System zur Wegekostenanlastung installiert ist. Von ihrem Ursprung her handelt es sich daher sogar bei Baukosten im engeren Sinne um „externe Kosten“, weil sie nicht von den Nutzern getragen werden müssen, sondern von den Betreibern der Netze.²⁵⁸

Die begriffliche Unschärfe röhrt daher, dass das Netz der Infrastruktur in allen Ländern der Gemeinschaft ursprünglich vom Staat zur kostenfreien Benutzung zur Verfügung gestellt wurde. Die Kosten der Infrastruktur fielen (und fallen zumeist) beim Staat und nicht bei den Nutzern an. Der Staat finanziert die Wege zumindest weitgehend aus den allgemeinen Einnahmen. Negative Effekte der Straßenbenutzung auf die Umwelt einschließlich der Anwohnerschaft fielen und fallen großenteils finanziell ebenfalls dem Staat zur Last, jedenfalls soweit die Betroffenen nicht selbst den Schaden davontragen.

Der Umstand, dass der (wichtigste) Kostenschuldner in beiderlei Hinsicht das öffentliche Gemeinwesen ist – vereinfacht ausgedrückt also der Staat – verwischt die hinter den einzelnen Kostenfaktoren stehenden strukturellen Unterschiede. Der Staat tritt jedoch in verschiedener Funktion in Erscheinung: Indem er die Infrastruktur bereitstellt und unterhält, tritt er als deren Betreiber auf und übernimmt als solcher bestimmte Verantwortungsbereiche. Demgegenüber tritt er schlicht als Sachwalter von Gemeinwohlinteressen auf, wenn er sich für die Begleichung von im Gemeinwesen anfallenden Folgeschäden des Straßenverkehrs verantwortlich versteht, die nicht im Zusammenhang mit seiner Stellung als Infrastrukturbetreiber stehen. In dieser Rolle unterscheidet sich die Stellung des Staates strukturell nicht von der Position privater Rechtspersonen, die einen vom Autoverkehr hervorgerufenen persönlichen Nachteil zu erleiden haben.

Damit leitet die Auseinandersetzung mit dem Begriff der externen Kosten den Blick auf ein anderes Kriterium über: darauf, ob es sich bei den betrachteten Aufwendungen um solche für die *Infrastruktur* handelt oder nicht. In diesem Unterscheidungsmerkmal liegt der Schlüssel zur sinnvollen Abgrenzung zwischen anlastbaren und nicht anlastbaren Kostenfaktoren. Anhand der deutschen Fassung der Richtlinie bleibt dies etwas undeut-

²⁵⁶ Vgl. die ursprünglichen Kommissionsvorschläge KOM(87) 716 endg. (ABl. 1988 C 79, S.7 – Art. 5 Abs. 1 b), KOM(90) 540 endg. (ABl. 1991 C 75, S.1), KOM(92) 405 endg. (ABl. 1992 C 311, S.63 – Art. 5 Abs. 1 b)).

²⁵⁷ Vgl. nur EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.5 sowie 31 ff.

²⁵⁸ Vgl. EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.5.

lich, weil der Begriff „Infrastruktur“ im Wortlaut der Vorschrift nicht auftaucht. Hier ist nur von den Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Verkehrsnetze die Rede. Demgegenüber wird in der englischen und französischen Fassung ausdrücklich von den Kosten der Infrastruktur der Netze gesprochen.²⁵⁹ Immerhin heißt es aber auch in der deutschsprachigen Begründung des Rates, als Grundprinzip solle gelten, dass die Mautgebühr an die Infrastrukturstarkosten gebunden sein müsse.²⁶⁰

Hiervon ausgehend, kann im **Zwischenergebnis** geschlossen werden, dass mit den Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Netze sämtliche Aufwendungen berücksichtigt werden können, die notwendigerweise aufgebracht werden müssen, um die Infrastruktur der Netze herzustellen, betreiben und weiter ausbauen zu können. Im Hinblick auf Maßnahmen des Umweltschutzes können die dem entsprechend anlastungsfähigen Kostenarten als **umweltbezogene Infrastrukturaufwendungen** bezeichnet werden.

Praktisch ist das namentlich bei all jenen Umweltschutzkosten der Fall, die von dem Betreiber (bzw. dem Staat in der Funktion des Betreibers) getragen werden müssen, um die von ihm betriebenen Anlagen entsprechend den jeweils einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen funktionsgerecht in Betrieb nehmen und halten zu können. Welche Aufwendungen im Hinblick auf die Infrastruktur mit Hilfe der Maut auf die Nutzer überwälzbar sind, hängt demnach maßgebend davon ab, welche Anforderungen das nationale Recht – einschließlich des Umweltschutzrechts – an die Herstellung, den Betrieb und den Ausbau der Infrastruktur knüpft. Die Wegekostenrichtlinie determiniert ihrerseits diese Anforderungen nicht.

Ob sich die Aufwendungen konkret auf Maßnahmen baulicher oder anderweitiger Art (z. B. auf Planungs- oder Gutachterleistungen) beziehen, ob sie auf dem Straßenland selbst, auf den sonst in Anspruch genommenen Grundstücken oder auf anderweitigen Flächen realisiert werden (so möglicherweise bei Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen), und ob sie ihrer Zielsetzung nach dazu dienen, den Verkehrsfluss zu optimieren, die Verkehrssicherheit zu erhöhen oder Umweltbelastungen in Grenzen zu halten, ist hierbei unerheblich.

In der Konsequenz folgt aus alledem weiter, dass auch für umweltbezogene Aufwendungen, zu denen der Betreiber des Verkehrsweges *nachträglich* verpflichtet wird, nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass diese Gegenstand der Mautbemessung werden können. Denn die betreffenden Kosten sind dem (Fort-) *Betrieb* der Verkehrsanlage ebenso zuzurechnen wie bauliche Unterhaltungsmaßnahmen. Folglich könnte beispielsweise ein gesetzlich bestimmtes Lärmsanierungsprogramm für bestehende Bundesfernstraßen über eine Mautgebühr auf die Benutzer der Straßennetze umgelegt wer-

²⁵⁹ Siehe den Wortlaut der Fassungen in Fn. 209.

²⁶⁰ Gemeinsamer Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABl. 1999 C 58, S.1, 14.

den, sofern es nicht schlicht als Investitionsprogramm ausgestaltet ist, sondern die Betreiber der Netze verpflichtet bestimmte Lärmimmissionswerte im laufenden Betrieb einzuhalten.

Hernach hat es der einzelne Mitgliedstaat der EG in weiten Teilen selbst in der Hand, die Art und den Umfang der über die Maut abrechenbaren Aufwendungen selbst zu steuern. Bislang extern anfallende Kosten, welche vom Schwerverkehr verursacht werden, können über die Maut entsprechend den jeweiligen Verursachungsbeiträgen der Fahrzeugklassen an die Nutzer der Verkehrswege weitergeleitet werden, sofern der Betreiber des Netzes rechtlich dafür einzustehen hat. Das setzt allerdings im logisch vorangehenden ersten Schritt voraus, dass es gelingt, die Verantwortung für die betreffenden Aufwendungen in rechtlich tragfähiger Weise dem Betreiber des jeweiligen Verkehrsnetzes zuzuweisen.

Aus diesem Blickwinkel versperrt die Richtlinie den Mitgliedstaaten zwar den Versuch, nicht infrastrukturbezogene Kosten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes als solche auf die Mautpflichtigen überzuwälzen. Sie steht aber nicht Konzepten entgegen, an den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Infrastruktur über das bisherige Recht hinausgehende materielle Anforderungen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu konstituieren (z. B. zur Lärmsanierung). Bestehen solche (neuen) Pflichten, so können die hierfür erforderlichen Aufwendungen auch bei der Maut Berücksichtigung finden.

Begrenzt sind diese Möglichkeiten dadurch, dass es nach dem Sinn und Zweck der Wegekostenrichtlinie nicht gestattet sein soll, den Nutzern der Verkehrswege über die Maut solche Kosten anzulasten, die ihrerseits nicht dem Betreiber der Infrastruktur, sondern *Dritten* zur Last fallen (z. B. für die Behandlung von Gesundheitsbeeinträchtigungen bei Anwohnern, für wirtschaftliche Schäden durch Luftverschmutzungen, für den Ausgleich klimatischer Folgeschäden des CO₂-Ausstoßes). Das folgt aus der Ablehnung des ursprünglichen Vorschlags der Kommission, auch die Anrechnung externer Kostenbelastungen zu ermöglichen.²⁶¹

Entsprechendes kann auch nicht dadurch bewirkt werden, dass dem Infrastrukturbetreiber die rechtliche Verantwortung für die Begleichung derartiger Kostenbelastungen quasi in einem „juristischen Kunstgriff“ auferlegt wird, nur um sie im nächstfolgenden Schritt auf die Nutzer überzuwälzen. Ein solcher gesetzestechnischer Trick würde sich als Umgehung der Bestimmungen der Wegekostenrichtlinie erweisen und hätte daher keine echte Realisierungschance. In Übereinstimmung mit der Richtlinie steht die Kostenanlastung im Hinblick auf neue Verpflichtungen des Infrastrukturbetreibers nur insoweit, als diese – wie im Falle nachträglicher Lärmsanierungsfordernungen – nicht auf einer bloßen Kostenverantwortung, sondern auf einer tatsächlichen Aufgabenverantwortung des Betreibers im Hinblick auf den Bau, den Betrieb oder den Ausbau der Infrastruktur beruhen.

²⁶¹ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 12 und 14.

3.2.1.4 Möglichkeiten zur Anlastung sonstiger Kosten

Ausgehend von dem im vorangegangenen Abschnitt entwickelten Verständnis zur Auslegung des Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie können auch anderweitige Kostenbelastungen Gegenstand der Mautgebühr sein, sofern sie in einem notwendigen Zusammenhang zur Herstellung und Entwicklung bzw. zum fortlaufenden Betrieb der betreffenden Infrastruktur stehen. Unter diesem Blickwinkel lässt sich eine Antwort darauf finden, ob in das Mautgebührenkonzept auch die Kosten für das Erhebungssystem und dessen Verwaltung, die Aufwendungen für die Verkehrspolizei, die Begleichung von nicht durch Versicherungen abgedeckten Unfallschäden oder von betriebswirtschaftlichen Nachteilen Dritter durch Zeitverluste (sog. Staukosten) in das Gebührenkonzept integriert werden können.

- Für die im Zuge **des Aufbaus, der Verwaltung und der Kontrolle des Mautsystems** erforderlichen Ausgaben des Staates bzw. des Systembetreibers - Verwaltungskosten - kann das ohne weiteres bejaht werden. Zwar fehlt es in Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie an einer ausdrücklichen Feststellung dieses Inhalts. Es kann jedoch keinem ernstlichen Zweifel unterliegen, dass es sich hier um Ausgaben für den Betrieb der Infrastruktur handelt. Auch aus dem Umstand, dass Art. 7 Abs. 7 Entsprechendes für die Benutzungsgebühren explizit zum Ausdruck bringt, kann nicht anderes geschlossen werden. Denn in jenem Zusammenhang musste klargestellt werden, ob die im Anhang der Richtlinie festgesetzten Höchstgrenzen die Verwaltungskosten einschließen oder ausklammern. Im Rahmen des Art. 7 Abs. 9 war Derartiges nicht nötig, weil unter Bezugnahme auf die Betriebskosten ohnehin davon ausgegangen werden kann, dass die Kosten des Mautsystems über die Maut umgelegt werden können.
- Auch hinsichtlich der Kosten der **Verkehrspolizei** dürften die vorstehenden Überlegungen fruchtbar gemacht werden können. Denn der laufende Betrieb der betreffenden Infrastruktur kann nur sichergestellt werden, wenn der Verkehr angemessen reguliert wird. Folglich können die Verkehrsregelung betreffende Ausgaben ebenfalls zum Gegenstand der Maut gemacht werden, ohne dass dies als Umgehung der Wegekostenrichtlinie gewertet werden müsste.²⁶² Ein solches Verständnis entspricht auch den Diskussionen innerhalb der EU im weiteren Vorfeld der Wegekostenrichtlinie.²⁶³

²⁶² Hiervon geht offenbar auch die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung aus, vgl. Schlussbericht S.38.

²⁶³ Vgl. EU-Kommission, Anhang III zur Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, ABI. 1991 C 75, S.1; EU-Kommission, Anhang II zur Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, ABI. 1992 C 311, S.63.

Angesichts des Umstands, dass die Verkehrsregulierung zu den unverzichtbaren Voraussetzungen für die Gewährleistung des Betriebes der Infrastruktur ist, bedarf es insoweit aus hiesiger Sicht auch keiner Verantwortungsüberleitung auf den Betreiber des Netzes. Es erscheint aber grundsätzlich auch denkbar, dem Betreiber des Fernstraßennetzes aufzuerlegen, selbst für die Verkehrssicherheit auf den von ihm betriebenen Strecken Sorge zu tragen, auch mit der Möglichkeit oder Verpflichtung, sich hierfür der Polizei zu bedienen und deren Tätigkeit zu bezahlen (wie es ähnlich bei der DB praktiziert wird, die den Bundesgrenzschutz für den Einsatz als Bahnpolizei bezahlen muss).

- Nicht möglich ist es demgegenüber auf Basis der Wegekostenrichtlinie, die Nutzer der betreffenden Wegenetze über die Mautgebühr zu verpflichten, von den Haftpflichtversicherungen nicht übernommene **Unfallschäden** zu begleichen. Diese Kostenart fällt nicht bei dem Netzbetreiber an, sondern bei Dritten. Einer Überleitung der Verantwortung hierfür auf die Abgabepflichtigen stehen daher die Begrenzungen des Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie entgegen.
- Das Gleiche gilt hinsichtlich der Anlastung von „**Staukosten**“ bzw. „**Überlastungskosten**“, also finanziellen Nachteilen Dritter – insbesondere der gewerblichen Wirtschaft – aufgrund von staubedingten Verzögerungen in der Geschäftsabwicklung.²⁶⁴ Auch diese Kostenart kann nicht als infrastrukturbbezogen im Sinne von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie 1999/62/EG betrachtet werden, weil es nicht um Kosten geht, die vom Betreiber für den Bau, den Betrieb oder den Ausbau der Infrastruktur aufgewendet werden müssen. Eine rein finanzielle Verantwortungsüberleitung auf den Infrastrukturbetreiber würde sich als Umgehung der Richtlinie darbieten, zumal sich Rat und Parlament zweifelsfrei gegen die Absicht der Kommission ausgesprochen haben, im Zusammenhang mit den Mautgebühren die Anlastung von durch Verkehrsstaus verursachten Kosten zu ermöglichen.²⁶⁵

3.2.2 Verfassungsrechtliche Aspekte

3.2.2.1 Umweltbezogene Infrastrukturkosten

Das Finanzverfassungsrecht verlangt für die Ausgestaltung von Benutzungsgebühren – so auch der Maut –, dass die erhobene Gebühr ihrer Höhe nach nicht außerhalb des Verhältnisses zu der abgegoltenen staatlichen Leistung, zu dem auszugleichenden Nutzungsvorteil bzw. – gegebenenfalls – zu dem verfolgten Lenkungszweck steht.²⁶⁶ Andernfalls kann die Abgabe nicht mehr als gegenleistungsabhängig betrachtet werden. Es

²⁶⁴ Vgl. hierzu EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.14 f.

²⁶⁵ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1, 12. 14.

²⁶⁶ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 347; siehe im Einzelnen oben, 2.1.2.2.

handelte sich der Sache nach dann nicht mehr um eine Vorzugslast, sondern um eine Steuer oder Sonderabgabe, für deren Legitimation andere Kriterien heranzuziehen sind.

Eine Anlastung von infrastrukturbezogenen Kosten – also von bei dem Betreiber bzw. dem Staat in der Funktion des Betreibers der Infrastruktur anfallenden Ausgaben – auf die Nutzer der Infrastruktur für den Schwerlasttransport, begegnet insoweit keinen Bedenken. Das gilt auch für die Überwälzung von infrastrukturbezogenen Aufwendungen, die dem Schutz von anderen Menschen, Natur- oder Sachgütern dienen. Die finanziellen Belastungen des Staates bzw. Betreibers für derartige Maßnahmen spiegeln einen Teil der Leistung wider, die der Staat den Nutzern zuwendet, indem er ihnen die Infrastruktur zur Nutzung bereitstellt.

Allerdings verlangt das verfassungsrechtlich verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip, dass den Gebührenschuldner keine Kosten angelastet werden, für die ein Verantwortungs- oder Vorteilszusammenhang nicht besteht.²⁶⁷ Erhebt der Staat für die Nutzung der Verkehrswege eine Gebühr nur von einem Teil der Nutzer – hier für den Verkehr mit Fahrzeugen ab 12 t zGG – so kann er diesen grundsätzlich nur denjenigen Teil der Aufwendungen in Rechnung stellen, der in die Verantwortung der betreffenden Nutzergruppe fällt bzw. dieser Gruppe zum Vorteil gereicht. Der Staat ist also gehalten, belastbare Erkenntnisse über die betreffenden Verursachungsanteile bzw. die spezifischen Nutzungsvorteile zusammenzutragen und zur Grundlage der Gebührenbemessung zu machen. Dabei kommt es im Resultat nicht darauf an, ob die Entscheidung aus wissenschaftlicher Sicht (einzig) „richtig“ ist, sondern ob sie sich vor dem Hintergrund der zusammen getragenen Erkenntnisse als hinreichend ergründet und sachlich vertretbar erweist.

Zu dem gleichen Ergebnis führt die Überprüfung am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Die Sonderbehandlung des Schwerlastverkehrs gegenüber den sonstigen Straßennutzern, die keine Maut zahlen müssen, bedarf einer sachbezogen vertretbaren Legitimation. Diese kann in der besonderen Verursachungsverantwortung des Schwerlastverkehrs für die infrastrukturbezogenen Aufwendungen erkannt werden. Dem Schwerlastverkehr dürfen aber keine darüber hinausgehenden Finanzierungsanteile angelastet werden.²⁶⁸

Unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes könnte es indessen geboten erscheinen, bei der Festlegung der Höhe der Maut einen gewissen „Gemeinanteil“ an den verursachten Infrastruktukosten nicht in Anrechnung zu bringen. Da die übrigen Verkehrsteilnehmer überhaupt nicht zur Gebührenzahlung herangezogen werden, könnte es „gerechter“ erscheinen, auch dem Schwerlastverkehr einen entsprechenden „Freibetrag“ einzuräumen. Aus hiesiger Sicht erscheint das aber nicht erforderlich. Da mit Gebühren durchaus auch Lenkungszwecke verfolgt werden können, kann der Verzicht auf die Anrechnung

²⁶⁷ Siehe bereits oben, 2.1.2.2.

²⁶⁸ Siehe bereits oben, 3.1.2.1.

eines Gemeinanteils damit gerechtfertigt werden, dass ein besonderer Anreiz zur Vermeidung von Straßengüterverkehr bzw. zur Verlagerung auf andere Verkehrsträger geboten werden soll.

Im Hinblick auf die Höhe von Gebühren wird zwar häufig auch über die Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz gesprochen.²⁶⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind diese Grundsätze aber nicht von Verfassungsrang.²⁷⁰ Auf die Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz kommt es namentlich dann nicht an, wenn und soweit mit der Gebühr Lenkungszwecke verfolgt werden.²⁷¹

Bei der Festlegung der Gebührenhöhe stehen dem Staat nach den verfassungskräftigen Grundsätzen des Gebührenrechts im übrigen relativ weite Spielräume zur Klassifizierung und Pauschalierung zu. Auch hier gilt der recht „lockere“ Maßstab der sachlichen Vertretbarkeit.

Die Anlastung von umweltbezogenen Infrastrukturstarkosten im Rahmen der Spielräume der Wegekostenrichtlinie begegnet daher im Ergebnis keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

3.2.2.2 Sonstige Kosten

Hinsichtlich der übrigen diskutierten Kostenarten lässt die Wegekostenrichtlinie nur noch für die Berücksichtigung von Ausgaben für das Mautsystem selbst sowie für die Anlastung von Kosten der Verkehrsregulierung Spielräume.

Im Rahmen des deutschen Finanzverfassungsrechts bereitet die Einbeziehung von Kosten des **Erhebungssystems** in die Bemessungsgrundlage für die Gebühr keine Probleme.

Etwas weniger eindeutig stellt sich die Rechtslage hinsichtlich der Überleitung von Kosten der **Verkehrspolizei** auf die Nutzer der Verkehrswege dar. Eine derartige Umstellung wäre für das deutsche Recht systemfremd, was nicht heißen muss, dass ihre Realisierung verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Hierfür ist – ohne dass diese Prüfung im Rahmen der vorliegenden Studie insoweit zu abschließenden Ergebnissen kommen kann – grundsätzlich von Folgendem auszugehen:

Der Bund besitzt für die Erhebung und Verteilung von Straßenbenutzungsgebühren die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Damit hat er nicht nur die Möglichkeit, die Einführung der Gebühren durch Gesetz zu bestimmen, son-

²⁶⁹ Siehe oben, 3.2.1.2.

²⁷⁰ Vgl. Kodal / Krämer, Straßenrecht, Kap. 16 Rdnr. 19.3 m.w.N.

²⁷¹ Eingehend Kloepfer, in: AöR 93, S.232, 247 ff.; Zum Ganzen bereits oben, 2.1.2.2.

dern auch deren Verteilung.²⁷² Hierbei ist er daran gebundenen, einen sachgerechten Verteilungsmaßstab zu wählen.²⁷³ Ein solcher könnte darin gesehen werden, diejenigen Bestandteile der Einnahmen, mit denen verkehrspolizeiliche Aufgaben abgegolten werden, auf den Verwaltungsträger überzuleiten, der die verkehrspolizeilichen Aufgaben tatsächlich wahrnimmt. Dies wären nach der bisherigen Rechtslage die Länder (vgl. § 44 Abs. 1 StVO). Grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein solches Vorgehen sind nicht ersichtlich. Wegen der Einzelheiten bedarf es allerdings noch einer genaueren Betrachtung unter dem Blickwinkel der Ertrags- und Verwaltungskompetenzen des Bundes.²⁷⁴

Grundsätzlich erscheint es aber auch denkbar, die Verantwortung für die Verkehrsregulierung auf den Netzbetreiber (bzw. eine Bundesbehörde in dieser Funktion) zu übertragen. Das bedeutet nicht, ihm auch die Zuständigkeit für deren tatsächliche Ausführung übertragen zu müssen. Er könnte sich hierfür geeigneter Behörden bedienen, müsste ihnen gegenüber allerdings die Kosten tragen. Entsprechendes dürfte zu erwägen sein, wenn daran gedacht wird, den Betrieb der betreffenden Netze generell nach dem Muster eines „Betreibermodells“ aus der Verantwortung der Bundes- und Landesbehörden auszugliedern. Für die Realisierung eines solchen Modells bedürfte es noch einer genaueren Prüfung in kompetenzrechtlicher Sicht sowie im Hinblick auf Fragen der Ertragskompetenzen.

3.3 Umweltbezogene Differenzierungsmöglichkeiten

3.3.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie

Art. 7 Abs. 10 der Wegekostenrichtlinie gestattet es den Mitgliedstaaten – unbeschadet der gewogenen Durchschnittskosten in Absatz 9 Satz 1 – die Mautsätze in zweierlei Weise zu differenzieren:

- a) nach Fahrzeug-Emissionsklassen, sofern keine Mautgebühr mehr als 50 % über der Gebühr liegt, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen;
- b) nach Tageszeit, sofern keine Mautgebühr mehr als 100 % über der während der günstigsten Tageszeit erhobenen Gebühr liegt.

Die Differenzierungen müssen gemäß Satz 2 der Regelung dem angestrebten Ziel außerdem angemessen sein.

²⁷² Dezidiert Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.80; in diese Richtung auch Sendler, DÖV 1974, S.217, 223.

²⁷³ Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.81 f.

²⁷⁴ Vgl. Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.76 ff.

Nach eigener Bekundung des Rates ist mit dieser Bestimmung beabsichtigt, die Staaten zu Differenzierungen nach Emissionsklassen zu ermuntern. In dem Gemeinsamen Standpunkt vom 18. Januar betont der Rat, er halte solche Differenzierungen für „angebracht“.²⁷⁵

Mit der Formel „unbeschadet der gewogenen Durchschnittskosten“ stellt die Vorschrift klar, dass von den Anforderungen des Absatzes 9 der Regelung auch im Hinblick auf emissionsbezogene Differenzierungen nicht freigestellt werden soll. Das Gesamtniveau der Einnahmen darf durch die Differenzierungen also nicht berührt werden. Soll für eine Fahrzeugkategorie mit ungünstigen Emissionswerten ein höherer Betrag festgelegt werden als dem Durchschnittsbetrag für die betreffende Fahrzeugart entsprechen würde, so bedarf es eines Ausgleichs durch niedrigere Gebührenansätze für andere Fahrzeuge, um das insgesamt zulässige Durchschnittsniveau einhalten zu können.²⁷⁶

Für die beiden ausdrücklich angebotenen Differenzierungsmöglichkeiten gibt die Bestimmung Höchstspannen vor, die von den Mitgliedstaaten beachtet werden müssen. Für die Bemessung nach Emissionsklassen beträgt diese 50 %, für die Bemessung nach Tageszeit 100 %, jeweils zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Zahlbetrag für gleichwertige Fahrzeuge (Punkt a)) bzw. Tageszeit (Punkt b)), bemessen auf Basis des unteren Betrages.²⁷⁷

Nicht ganz eindeutig ist, was die Regelung in Unterpunkt a) mit „Emissionsklassen“ meint. Davon hängt ab, ob es den Mitgliedstaaten gestattet ist, eigene Emissionsklassen zu definieren, oder ob sie in dieser Hinsicht an die Klasseneinteilung nach „EURO I“, „EURO II“ und „ohne EURO-Einstufung“ gebunden sind.

Die systematische Auslegung der Richtlinie führt zu der Erkenntnis, dass Letzteres nicht der Fall ist. Die Staaten sind vielmehr frei darin, geeignete Emissionsklassen selbst festzulegen. Das ergibt sich zum einen daraus, dass die Richtlinie an anderer Stelle ausdrücklich von den EURO-Kategorien Gebrauch macht – so in Art. 2 e) und f) sowie in Anhang II zu Art. 3 Abs. 7 –, an der hiesigen Stelle jedoch auf eine entsprechende Wortwahl verzichtet. Zum anderen wird es im zweiten Satz der Bestimmung selbst bestätigt, in welchem es heißt, die Differenzierung müsse „dem angestrebten Ziel angemessen“ sein. Dieser Ergänzung hätte es für die Unterscheidung nach Emissionsklassen nicht bedurft, wenn die Verwendung der EURO-Kategorien einheitlich als einzige mögliche Klassifizierung hätte verbindlich vorgeschrieben werden sollen.

In Anbetracht der Weite des Begriffe „Emissionen“ ist es auch durchaus möglich, Emissionsklassen zu bilden, die sich nicht auf die Abgase, sondern etwa auf den verursachten Lärm beziehen.

²⁷⁵ ABI. 1999 C 58, S.1, 14.

²⁷⁶ Vgl. dazu den Gemeinsamen Standpunkt v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1, 14.

Die Gesamtbetrachtung der Vorschrift ergibt, dass die Mitgliedstaaten nur relativ geringe Ausgestaltungsspielräume für umweltschutzbezogene Differenzierungen haben. Insbesondere die Begrenzung der Spannbreite zwischen den Emissionsklassen auf eine Abweichung von höchstens 50 % engt die Möglichkeiten für die Entfaltung von umweltbezogenen Lenkungseffekten wesentlich ein. Das wirft die Frage auf, ob die Richtlinie hier nicht „über das Ziel hinausschießt“ bzw. – rechtlich gesprochen – mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EGV in Konflikt gerät.

Bei der in der Sache möglicherweise berechtigten Kritik an der Norm darf aber nicht übersehen werden, dass den Gemeinschaftsorganen ein relativ weiter Beurteilungs- und Ermessensspielraum für die konkrete Ausformung der Regelungen zustand.²⁷⁸ Mit der Wegekostenrichtlinie wird ein auf Ausbaufähigkeit angelegtes System zur Anlastung von Wegekosten geschaffen, für dessen aktuelle Stufe nicht erwartet werden kann, dass umweltbezogene Interessen sogleich in vollem Umfang berücksichtigt werden. Auf dieser Stufe geht es den Gemeinschaftsorganen primär (noch) um die Wettbewerbsangleichung,²⁷⁹ so dass es zumindest plausibel erscheint, wenn nationale Umsetzungsregelungen verhindert werden sollen, die zur Folge haben könnten, dass Wettbewerber aus den EU-Nachbarstaaten mit einem durchschnittlich weniger modernen Fuhrpark tendenziell benachteiligt würden.

So sieht es offenbar auch der EuGH, der in seiner Brennermaut-Entscheidung unter Hinweis auf das Stufenkonzept des Richtliniengebers zu dem Ergebnis kommt, durch Umweltschutzerwägungen begründete nationale Regelungen seien unter dem Regime sowohl der Richtlinie 93/89/EWG als auch der Richtlinie 1999/62/EG nur zulässig, soweit es in der Richtlinie ausdrücklich vorgesehen sei.²⁸⁰ Hierbei hielt es der Gerichtshof nicht einmal für notwendig, die starken Eingrenzungen im Hinblick auf Umweltschutzerwägungen auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

Abgesehen von der Höhenbegrenzung hinsichtlich der Berücksichtigung von Emissionen und unterschiedlichen Tageszeiten sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich darin frei auszuwählen, nach welchen (aus ihrer Sicht geeignet erscheinenden) Maßstäben die Gebührenhöhe gestaffelt wird. Die Regelungen der Richtlinie lassen erkennen, dass hier nicht ein bestimmtes Berechnungsmodell festgeschrieben werden soll. Insbesondere ziehen die Vorgaben nicht darauf, anderweitige Differenzierungen als solche nach Emissionen und Tageszeiten generell zu untersagen (z. B. nach Gesamtgewicht, Achslast oder Achszahl).²⁸¹

²⁷⁷ Damit stellt sich die vom Umweltbundesamt im Arbeitspapier vom Mai 2000 (S. 11) vorgeschlagene Tarifstruktur als nicht mit der Richtlinie vereinbar dar.

²⁷⁸ Siehe dazu oben, 2.2.1.1.

²⁷⁹ Vgl. Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 1999/62/EG.

²⁸⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 26. September 2000 (Brennermaut), Tz. 90 ff. (insb. Tz. 91 und 97 f.).

²⁸¹ Vgl. die Begründung des Gemeinsamen Standpunktes v. 18. Januar 1999, ABI. 1999 C 58, S.1, 14 (zu Art. 7 Abs. 9 und 10).

Problematisch können allerdings im Speziellen *streckenbezogene* Differenzierungen sein, etwa die Festlegung unterschiedlicher Mauthöhen für verschiedenartige Strecken (z. B. für stärker und weniger stark befahrene Abschnitte im Autobahnnetz oder für Strecken mit hohem Transitanteil). Insbesondere in diesem Kontext kann die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4 der Wegekostenrichtlinie zum Tragen kommen, die – wie die Vorgänger-richtlinie in Art. 7 b) – ein spezielles *Diskriminierungsverbot* ausspricht.

Nach Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 1999/62/EG dürfen die Mautgebühren „weder unmittelbar noch mittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers oder des Ausgangs- und Zielpunktes des Fahrzeugs führen“. Der EuGH hat in seiner Brennermaut-Entscheidung auf Grundlage seiner Betrachtungen zu der fast wortgleichen Vorgängerregelung plastisch vor Augen geführt, dass damit jegliche Differenzierungen untersagt sind, die – ungeachtet der zugrunde liegenden Intentionen – im Ergebnis dazu führen, dass für solche Strecken oder Streckenabschnitte höhere Mautgebühren erhoben werden, die in überdurchschnittlichem Umfang vom Transitverkehr oder von ausländischen Fahrzeugen befahren werden.²⁸² Die Richtlinie steht damit auch Gebührenstrukturen entgegen, die (umgekehrt) besondere Vergünstigungen für die Benutzung von Strecken oder Streckenabschnitten vorsehen, wenn vornehmlich inländische Verkehrsunternehmer in den Genuss dieser Vergünstigungen kommen. Sie unterbindet darüber hinaus Differenzierungen zwischen Teilstrecken und Gesamtstrecke einer Verbindung, weil damit Durchgangsverkehre anders behandelt werden als Ziel- und Quellverkehre.²⁸³

Das Diskriminierungsverbot tritt lediglich in den Hintergrund, soweit die betreffende Differenzierung auf einer Anwendung der spezielleren Vorschrift des Art. 7 Abs. 10 der Richtlinie 1999/62/EG beruht, es sich also um eine nach jener Bestimmung ausdrücklich zulässige Differenzierung nach Zeit oder Emissionen handelt.²⁸⁴

Nicht ganz eindeutig ist damit, ob und inwiefern überhaupt noch Raum für Differenzierungen bleibt, die an streckenbezogenen Merkmalen ansetzen. Der Duktus der Brennermaut-Entscheidung lässt jedoch zumindest vermuten, dass der EuGH derartige Differenzierungen allenfalls als tragfähig erachten würde, wenn diese ihrerseits dazu dienen, eine spezifische Kostenzurechnung zu den einzelnen jeweils benutzten Strecken oder Streckenabschnitten im Sinne einer Orientierung an den Kosten der *betreffenden* Netzbestandteile zu verwirklichen. Andernfalls wäre es den Mitgliedstaaten möglich, gezielt die Benutzung bestimmter Strecken durch Festlegung besonders hoher Entgelte zu diskriminieren.

Eine derart „lenkende Struktur“ unterschiedlicher Entgelthöhen für verschiedene Strecken würde sich praktisch immer als (von Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie missbilligte) Unter-

²⁸² Vgl. EuGH, Urt. v. 26. September 2000 (Brennermaut), Tz. 66 ff., 90 ff.

²⁸³ Vgl. EuGH, Urt. v. 26. September 2000 (Brennermaut), Tz. 102 ff.

schiedsbehandlung aufgrund des Ausgangs- und Zielpunktes des Verkehrs darstellen, zumal sie erhebliche Auswirkungen (auch) auf den zwischenstaatlichen Verkehr mit sich bringen könnte, da mit ihr auch für den zwischenstaatlichen Verkehr Anreize geschaffen würden, vornehmlich bestimmte Strecken zu benutzen und andere zu meiden. In Anbericht dessen ist nicht anzunehmen, der Richtliniengeber habe den Mitgliedstaaten bewusst entsprechende Möglichkeiten einräumen wollen, ohne dies in der Richtlinie selbst ausdrücklich kenntlich zu machen. Insoweit ist auch zu bedenken, dass der EuGH die Auffassung vertritt, außerhalb von Art. 7 Abs. 10 der Richtlinie seien Umweltschutzerwägungen nicht geeignet, Unterschiedsbehandlungen zu rechtfertigen.²⁸⁵

Gegen die Möglichkeit einer bewussten Verkehrslenkung durch strecken- oder abschnittsbezogene Differenzierungen der Mauthöhe spricht auch, dass die Richtlinie selbst die Berücksichtigung von Aspekten der Verkehrslenkung an anderer Stelle ausdrücklich zulässt – und zwar außerhalb des Mautsystems, konkret in Gestalt eines Regelungsfreiraumes für die Erhebung von Gebühren zur Vermeidung von zeit- und ortsbedingten Verkehrsstauungen (Art. 9 Abs. 1 c).²⁸⁶ Hätte der Richtliniengeber die Realisierung verkehrslenkender Absichten durch Differenzierungen der Mauthöhe auch innerhalb des Mautsystems ermöglichen wollen, so hätte es nahegelegen, dies im Text der Richtlinie, zumindest aber in der Begründung deutlich zu machen.

3.3.2 Verfassungsrechtliche Aspekte

In verfassungsrechtlicher Hinsicht sind die im Rahmen der Maut vorgesehenen Differenzierungen am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) zu messen. Danach ist es lediglich erforderlich, dass die jeweiligen Unterschiede durch sachbereichsbezogen vertretbare Erwägungen motiviert sind.²⁸⁷

Für Lenkungseffekte als Anreiz zur Benutzung relativ umweltverträglicher Fahrzeuge steht das außer Frage.

3.4 Verwendung der Einnahmen

3.4.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie

3.4.1.1 Allgemeines

Die Frage der Verwendung der Einnahmen aus Maut und Benutzungsgebühr wird von der Richtlinie 1999/62/EG nicht umfassend zum Gegenstand gemacht. Die Richtlinie ent-

²⁸⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 26. September 2000 (Brennermaut), Tz. 97 f.

²⁸⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 26. September 2000 (Brennermaut), Tz. 90 ff.

²⁸⁶ Siehe unten, 3.5.2.4.

²⁸⁷ Siehe zu den Anforderungen des Gleichheitsgrundsatzes bereits oben, 3.1.2.1.

hält zwar einzelne Aussagen zu diesem Komplex. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, sie wolle den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Konzept oder auch nur einen verbindlichen Rahmen zur Einnahmeverwendung auferlegen.

Die einzige Vorschrift der Richtlinie, die sich der Einnahmeverwendung explizit widmet, ist Art. 9 Abs. 2. Danach wird das Recht der Mitgliedstaaten „unberührt“ gelassen, einen Prozentsatz der Maut- oder Benutzungsgebühren dem Umweltschutz und dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zuzuweisen, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 9 berechnet wird.

Die Bestimmung wurde durch den Rat in die Endfassung des Richtlinientextes eingefügt, praktisch als Antwort auf die unberücksichtigt gebliebenen weitergehenden Vorstellungen der Kommission zur generellen Anlastung „externer“ Kostenfaktoren in bestimmter Höhe.²⁸⁸ Im Vorschlagstext der Kommission hatte es einer entsprechenden Regelung nicht bedurft, da die danach ermöglichte Anlastung von externen Umweltschutzkosten ohnehin auf die Ebene der Einnahmeverwendung durchgeschlagen hätte. Der Rat begründet die Einfügung der nun verabschiedeten Klausel damit, er wolle es den Mitgliedstaaten ermöglichen, wenn sie dies wünschten, einen Teil der Einkünfte für den Umweltschutz oder die Entwicklung anderer Verkehrsnetze zu verwenden.²⁸⁹

Aus der Begründung könnte geschlossen werden, der Rat wolle mit der Regelung die bezeichneten Möglichkeiten der Mitgliedstaaten erst begründen. Dann müsste im Rückchluss gefolgert werden, die Staaten seien außerhalb der Ausnahmeklausel des Art. 9 Abs. 2 nicht darin frei, die Verwendungszwecke selbst festzulegen, sondern an die (übri- gen) Vorgaben der Richtlinie gebunden. Gegen eine in diesem Sinne die Handlungsspielräume der Staaten eingrenzende Auslegung des Art. 9 Abs. 2 lässt sich anführen, dass die Richtlinie selbst an keiner Stelle ausdrücklich kenntlich macht, für welche Zwecke die Einnahmen im übrigen verwendet werden dürfen. Allenfalls ließe sich insoweit aus dem Gesamtkontext schließen, es sei daran gedacht, dass die Einnahmeverwendung mit der Bemessungsgrundlage für die Abgabenhöhe korrespondieren müsse – dass also nur ein Gebrauch für Zwecke des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der betreffenden Netze in Betracht kommen solle.

Diese Sichtweise findet jedoch keine Stütze im Wortlaut des Art. 9 Abs. 2. Denn dort heißt es ausdrücklich, das Recht der Mitgliedstaaten bleibe „unberührt“. Das spricht dafür, dass mit der Vorschrift die angesprochenen Spielräume der Staaten nicht konstituiert, sondern vorausgesetzt und mit der gebrauchten Formulierung nur klargestellt werden soll-

²⁸⁸ Vgl. Art. 7 Abs. 8 i.V.m. Art. 2 h) des Richtlinievorschlags, ABl. 1997 C 59, S.9.

²⁸⁹ Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 14.

len. Auch der französische Text liest sich in dieser Weise, weniger eindeutig indessen der englischsprachige.²⁹⁰

Im vorliegenden Zusammenhang muss nicht abschließend darüber befunden werden, welcher der beiden Auslegungsmöglichkeiten der Vorzug zu geben ist. Beide Varianten führen für die hier betrachteten Fragestellungen zu identischen Resultaten. Da nicht daran gedacht ist, die Einnahmen auch für die Zwecke zu verwenden, die außerhalb jedes inneren Zusammenhangs mit den vom Schwerlastverkehr verursachten Infrastrukturkosten, den von ihm verantworteten Umweltbeeinträchtigungen oder den auf die bisherigen abgabenrechtlichen Begünstigungen zurückzuführenden Wettbewerbsnachteilen anderer Verkehrsträger stehen, kann diese Problemstellung hier dahinstehen.

Zu beachten ist allerdings, dass die Möglichkeit der anteiligen Verwendung der Einnahmen für Maßnahmen des Umweltschutzes und zum Ausbau der Verkehrsnetze gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie nur zulässig ist, soweit „dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 9“ berechnet ist. Das bedeutet, dass die gewogenen durchschnittlichen Gebühren auch bei Inanspruchnahme des Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie gleichwohl nicht über dem in Art. 7 Abs. 9 festgelegten Niveau liegen dürfen.²⁹¹ Das Einnahmenvolumen kann durch Gebrauch des Art. 9 Abs. 2 also nicht vergrößert werden.

Diese Begrenzung hält auch vor den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots stand. Sie lässt sich unschwer auf das legitime Motiv der Gemeinschaftsorgane zurückführen, auf dieser Stufe der Harmonisierung des Straßengüterverkehrs primär dafür Sorge zu tragen, dass die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen vermindert und nicht zugleich neue Belastungen des zwischenstaatlichen Verkehrs durch ungleich höhere Abgabenbelastungen in einzelnen Staaten ermöglicht werden.²⁹²

Unklar bleibt, zu welchen konkreten Anteilen die Einnahmen für Umweltschutzmaßnahmen und für den Ausbau der Verkehrsnetze verwendet werden dürfen. Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie spricht von „einem bestimmtem Prozentsatz“, schließt also eine vollständige Verwendung für derartige Zwecke aus, ohne andererseits eine überwiegende Nutzung für entsprechende Zwecke ausdrücklich für unzulässig zu erklären. Den Mitgliedstaaten verbleibt also insoweit ein weiter Regelungsspielraum.

3.4.1.2 Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen

Die Mitgliedstaaten können die eingenommenen Gelder aus der Mautgebühr dem Grunde nach frei für jede Art von Umweltschutzzwecken benutzen, die in einem ursächlichen

²⁹⁰ Im frz. Text heißt es: „La présente directive ne fait pas non plus obstacle à l'affectation ...“. im engl. Text lautet die Eingangsformel: „Neither shall this Directive prevent the member states from attributing ...“.

²⁹¹ Eindeutig insoweit auch der Gemeinsame Standpunkt, ABI. C 1999, S.1, 14.

²⁹² Siehe bereits oben, 3.2.1.2.

Zusammenhang mit den vom Schwerlastverkehr ausgelösten Umweltbeeinträchtigungen stehen.

Umweltschutzmaßnahmen, die dem Träger des betreffenden Verkehrsnetzes im Rahmen der Herstellung, des Betriebes und des Ausbau der Verkehrswege aus Rechtsgründen auferlegt werden (wie aktiver Lärmschutz am Verkehrsweg, passiver Lärmschutz an benachbarten Gebäuden, naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Umweltverträglichkeitsprüfung usw.) sind nach hiesiger Auffassung indessen ohnehin Teil der Infrastrukturaufwendungen.²⁹³ Der Gebrauch von Einnahmen der Maut für derartige Zwecke ist daher ohne weiteres zulässig. Eines Rückgriffes auf die „Umweltschutzklausel“ des Art. 9 Abs. 2 der Wegekostenrichtlinie bedarf es hierfür nicht.

Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie richtet sich aus diesem Blickwinkel auf ein anderes Anwendungsfeld: die Möglichkeit, Umweltschutzaufwendungen zu finanzieren, welche *nicht* in einem Zusammenhang mit den Aufwendungen für die Herstellung, die Entwicklung und den Betrieb der mautpflichtigen Infrastruktur stehen. Das betrifft namentlich die Begleichung von umweltschutzbezogenen Ausgaben, die bei Dritten – d. h. nicht bei den Nutzern und nicht bei dem Netzbetreiber bzw. dem Staat in dieser Funktion – anfallen. Praktisch handelt es sich damit insbesondere um diejenigen Umweltschutzkosten, welche die Kommission mit ihrem Richtlinienvorschlag unter der Bezeichnung als „externe“ Umweltschutzkosten ursprünglich im Rahmen der Gebührenhöhe berücksichtigt sehen wollte.²⁹⁴ Eingeschlossen dürften aber auch etwa die Kosten für Maßnahmen sein, die zur Kompensation von Umweltauswirkungen dienen, welche außerhalb des bemaunten Netzes aufgrund von unerwünschten Verlagerungseffekten entstehen (z. B. für Lärmschutz an Verlagerungsstrecken oder für den verlagerungsbedingt notwendigen Bau von Ortsumgehungen).

Diese Betrachtungsweise wird durch die Entstehungsgeschichte der Formulierung bestätigt. Denn der Rat fügte Art. 9 Abs. 2 als eine Art Kompensationsregelung für die Streichung der auf die Integration „externer“ Kostenfaktoren gerichteten Formulierungen in den endgültigen Beschlussentwurf ein.²⁹⁵

Die hiesige Auslegung wird darüber hinaus auch durch einen wertenden Vergleich mit der zweiten Tatbestandsalternative des Art. 9 Abs. 2 unterstützt. Diese gestattet es den Mitgliedstaaten nämlich – wie sogleich zu zeigen sein wird –, die Einnahmen auch für Maßnahmen im Bereich *anderer Verkehrsträger* einzusetzen. Die Reichweite jener Klausel geht demnach ebenfalls über den Rahmen der hinsichtlich der Mauthöhe berücksichtigungsfähigen Kostenarten weit hinaus.

²⁹³ Siehe bereits oben, 3.2.3.

²⁹⁴ EU-Kommission, Richtlinienvorschlag, ABI. 1997 C 59, S.9 (Art 2 h) und 7 Abs. 8).

²⁹⁵ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1, 12, 14. Siehe dazu bereits oben, 3.2.1.

3.4.1.3 Finanzierung von Maßnahmen anderer Verkehrsträger

Die Richtlinie gestattet, wie es in Art. 9 Abs. 2 heißt, auch die Zuweisung eines Teils der Einnahmen für „den ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze“. Damit spricht sie nicht die ohnehin gestattete Verwendung für den Ausbau des Autobahnnetzes oder lediglich die Möglichkeit der Finanzierung anderweitiger Maßnahmen im übrigen Straßennetz an, sondern die Verwendung für andere Verkehrsträger – mit anderen Worten: für den Schienenverkehr.

Die deutsche Fassung der Richtlinie bleibt insoweit etwas undeutlich. Immerhin unterscheidet sich die hier gewählte Formulierung „der Verkehrsnetze“ von der in Art. 7 Abs. 9 benutzten Formulierung „der betreffenden Verkehrswege“. Was an dieser Stelle theoretisch auch als sprachliche Unschärfe gewertet werden könnte, erweist sich bei näherem Hinsehen jedoch als bewusste Unterscheidung.

Die Lektüre der englischen und der französischen Fassung der Richtlinie bestätigt, dass an dieser Stelle nicht nur das von der Maut erfasste Verkehrsnetz, sondern – in der Mehrzahl – *die Verkehrsnetze* gemeint sind.²⁹⁶ Eine Einschränkung auf das Straßenverkehrsnetz oder gar auf das bemaute Netz findet sich in keinem der Texte. Noch deutlicher scheint diese Sichtweise in der Begründung des Rates durch, in der davon die Rede ist, dass die Mittel für „den Umweltschutz oder die Entwicklung *anderer Verkehrsnetze*“ verwendet werden können (Hervorhebung des Autors).²⁹⁷ Schließlich spricht auch der Entstehungskontext der Klausel für dieses Verständnis, hatte der Rat die Formel doch eingefügt, um die Streichung der Möglichkeit zu kompensieren, den Mautpflichtigen auch „externe“ Kosten anzulasten.²⁹⁸

Steht die Wegekostenrichtlinie somit auch einer Verwendung für Ausbaumaßnahmen in der Infrastruktur des Schienenverkehrs nicht entgegen, so ist damit indessen nichts Endgültiges darüber gesagt, ob auch andersartige Maßnahmen als solche zum Ausbau der Infrastruktur zugunsten des Schienenverkehrs finanziert werden können. Geht man – was oben offen gehalten wurde²⁹⁹ – davon aus, dass Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie lediglich deklaratorischen Charakter trägt, so wäre dies grundsätzlich anzunehmen. Dagegen spricht allerdings der Wortlaut der Vorschrift, der hinsichtlich der Verwendung für (andere) Verkehrsnetze mit der Bezeichnung „Ausbau“ eine eindeutige Begrenzung ausspricht. Angesichts des hohen Ausbaubedarfs im Schienennetz besteht auch sachlich keine Veranlassung, die aus der Maut gewonnenen Finanzmittel für anderweitige Maßnahmen der

²⁹⁶ So ist in der engl. Fassung in Art. 9 Abs. 2 von „balanced development of transport networks“ die Rede, während es in Art. 7 Abs. 8 heißt: „networks concerned“. Art. 9 Abs. 2 spricht im frz. Text von „developpement équilibré des réseaux de transport“, Art. 7 Abs. 8 von „infrastructure concernées“.

²⁹⁷ Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1, 14.

²⁹⁸ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, 1, 12 und 14.

²⁹⁹ Siehe oben, 3.4.1.1.

Eisenbahn zu gebrauchen. Von daher kann dahingestellt bleiben, ob die Vorschrift insoweit als rein deklaratorischer Natur zu werten ist oder nicht.

Ungeachtet dessen befreit Art. 9 Abs. 2 der Wegekostenrichtlinie in keinem Fall davon, die beihilferechtlichen Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts³⁰⁰ für den Schienenverkehr einzuhalten.

3.4.2 Verfassungsrechtliche Aspekte

Das Finanzverfassungsrecht verlangt für Gebühren keine Äquivalenz zwischen der Anlastung von Kosten und der Verwendung der Einnahmen für bestimmte Zwecke.³⁰¹ Auch für Gebühreneinnahmen gilt das Prinzip der Nonaffektation.³⁰² Konzepte der Einnahmeverwendung für andere Zwecke als die Begleichung von Infrastrukturkosten stoßen daher verfassungsrechtlich nicht auf Bedenken.³⁰³

Problematisch ist es vielmehr umgekehrt, wenn bestimmte Zwecke ausdrücklich gesetzlich festgelegt werden. Betreffen solche Zweckbindungen einen wesentlichen Teil des Haushalts, in dem sie einzustellen sind, so engen sie die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers ein und sind deshalb finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig.³⁰⁴

Genaue Aussagen des Bundesverfassungsgerichts über die „Schallgrenze“ zu unzulässigen Zweckbindungen liegen nicht vor. Geht man aber davon aus, dass die Finanzierung der Infrastruktur durch streckenbezogene Gebühren – wie von der „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ empfohlen³⁰⁵ – perspektivisch an die Stelle der Haushaltfinanzierung treten soll, so wären derart erhebliche Bestandteile des Bundeshaushalts betroffen, dass die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers stark eingeschränkt wäre. Damit wäre die Grenze zu einer unzulässigen Zweckbindung möglicherweise überschritten. Deshalb ist nicht zu empfehlen, eine abschließende generelle Zweckbindung für die Finanzierung des betreffenden Netzes gesetzlich festzuschreiben, ohne ein solches Konzept zusätzlich verfassungsrechtlich abzusichern. Das hindert den Staat nicht daran, die betreffenden Mittel tatsächlich entsprechend zu verwenden.

Aus umweltpolitischer Sicht ist allerdings anzuraten, die Mittel zumindest in wesentlichen Anteilen gezielt zum Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen sowie zur Modernisierung und zum Ausbau des Schienennetzes zu benutzen. Das ist verfassungsrechtlich zulässig. Sollen die hierfür aufgewendeten Einnahmeanteile größere Dimensionen annehmen – was umweltpolitisch zu begrüßen wäre und gemeinschaftsrechtlich zulässig ist – so ist

³⁰⁰ Siehe oben, 2.2.1.4. m.w.N. für das geltende Sekundärrecht (vgl. Fn. 157).

³⁰¹ Vgl. BVerfGE 50, S.217, 227; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S.241 ff., 301 ff.

³⁰² Vgl. P. Kirchhof, in: Isensee / Kirchhof, HdStR IV, § 88 Rdnr. 208 f.

³⁰³ Zum Ganzen bereits oben, 2.1.2.2.

³⁰⁴ Vgl. BVerfGE 93, S.319, 348.

³⁰⁵ Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.29 ff.

jedoch wiederum Vorsicht geboten, was die ausdrückliche Verankerung spezifischer Zwecke in dem zugrunde liegenden Gesetz betrifft.

3.5 Vermeidung umweltbelastender Verlagerungseffekte – Ausdehnung auf Teile des übrigen Straßennetzes

3.5.1 Das Konzept der Wegekostenrichtlinie

Nach dem Wortlaut der Richtlinie 1999/62/EG soll die Maut grundsätzlich nur für die Benutzung von Autobahnen, autbahnhähnlichen mehrspurigen Straßen sowie besonderen Bauwerken erhoben werden können (vgl. Art. 7 Abs. 2 a)).

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission ging hier weiter. Er erfasste zusätzlich „empfindliche Strecken“.³⁰⁶ Diese sollten u. a. nach Kriterien der Verkehrsüberlastung, der Luftqualität und der Lärmelastung in der Umgebung sowie nach dem Vorhandensein alternativer Transportmöglichkeiten in einem vereinheitlichten Verfahren festgesetzt werden.³⁰⁷ Im Verfahren zur Normgebung strich der Rat in Übereinstimmung mit der insoweit ebenfalls ablehnenden Position des Parlaments sämtliche Formulierungen hinsichtlich der „empfindlichen Strecken“ aus der Richtlinie heraus, da es sich nicht um ein im Gemeinschaftsrecht genau festgelegtes Konzept handele.³⁰⁸

In der Konsequenz bedeutet das, dass die Erhebung der Maut im Wesentlichen auf das Autobahnnetz beschränkt bleiben soll. Die zuständigen Organe haben dies im legislativen Verfahren eindeutig zum Ausdruck gebracht. Im Hintergrund dessen stehen die in der französischen und italienischen Verkehrspolitik fest verankerte Position, neben den abgabepflichtigen Mautstrecken müsse den Autofahrern generell ein gebührenfreies Alternativnetz zur Verfügung gestellt werden.³⁰⁹

Die Endfassung der Richtlinie umreißt den Begriff Autobahn durch die Beschreibung konkreter Merkmale in Art. 2 a) so genau, dass es nicht möglich ist, das bestehende Netz an sonstigen Bundesfernstraßen (Bundesstraßen) bzw. an Landes- und Gemeindestraßen ebenfalls generell oder in wesentlichen Teilen in das Mautsystem zu integrieren, auch nicht unter dem Gesichtspunkt „ähnlicher Merkmale“. Denn eine „Autobahn“ liegt nur vor, wenn die Straße insbesondere keine Grundstückszufahrten hat, nicht über höhengleiche Kreuzungen verfügt und grundsätzlich für beide Fahrtrichtung besondere Fahrbahnen aufweist. Bundesstraßen tragen derartige Merkmale allenfalls in Ausnahmefällen und für begrenzte Bereiche. Einer Einbeziehung größerer Teile des Bundessträßennetzes in das Mautsystem steht somit der Wortlaut der maßgebenden Bestimmungen entgegen.

³⁰⁶ Vgl. Art. 7 Abs. 1 des Kommissionsentwurfes, ABI. 1997 C 59, S.9.

³⁰⁷ Vgl. Art. 2 g) in Verbindung mit Art. 9 Abs. 2 des Kommissionsentwurfes, ABI. 1997 C 59, S.9.

³⁰⁸ Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58. S.1, 12.

³⁰⁹ Vgl. Mückenburger, EuZW 1994, S.519, 521.

Ohne die Erhebung der Maut auf sonstigen Straßen muss allerdings in beträchtlichem Umfang mit Effekten der Verlagerung von Schwerlastverkehr vom Autobahnnetz auf die übrigen Straßen gerechnet werden. Damit steht zu befürchten, dass verkehrsbedingte Immissionsbelastungen, Straßenschäden und Unfallgefahren auf den betroffenen Straßen erheblich zunehmen werden. Das betrifft großenteils dicht bewohnte Gebiete. Deshalb besteht ein verkehrs- und umweltpolitisches Interesse daran, solche Verlagerungseffekte zu vermeiden.

Folgt man dem Wortlaut der Richtlinie, so kann allenfalls versucht werden, unerwünschten Verlagerungen von Schwerlastverkehr in das allgemeine Straßennetz durch Ausnutzung von Ausnahmespielräumen entgegenzuwirken. In gewissem Umfang wären Verlagerungen in das allgemeine Straßennetz dadurch allein aber praktisch nicht zu verhindern, weil das System zulässiger Ausnahmen bzw. Freistellungen auf bestimmte Sonderfälle begrenzt ist.

Für die Bundesrepublik kommt der Gebrauch von vier Möglichkeiten in Betracht, die den Mitgliedstaaten von der Wegekostenrichtlinie explizit eingeräumt werden: eine Ausdehnung auf andere Straßenabschnitte aus Sicherheitsgründen (Art. 7 Abs. 2 b) lit. i) erster Anstrich), die Festsetzung von Sonderregelungen für Grenzgebiete (Art. 7 Abs. 2 b) lit. ii)) sowie der Gebrauch von Regelungsfreiraumen zur Erhebung von Abgaben auf Stadtstraßen (Art. 9 Abs. 1 b) und die Gebührenerhebung zur Vermeidung von Verkehrsstausungen (Art. 9 Abs. 1 c).³¹⁰

Daraus ergibt sich ein relativ enges Handlungskorsett. Während die Wegekostenrichtlinie den Mitgliedstaaten im Falle der Erhebung von zeitbezogenen „Benutzungsgebühren“ wenigstens gestattet, für die *in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen* Fahrzeuge eine Gebühr zu verlangen, welche die Nutzung des gesamten Straßengebietes abdeckt (so festgelegt in Art. 7 Abs. 6), enthält sie eine entsprechende Öffnungsklausel für national zugelassene Fahrzeuge im Falle der Maut nicht. Das wirft die Frage auf, ob sich hier nicht ein Redaktionsversehen eingeschlichen hat oder aus anderen Gründen eine sinngemäß Anwendung der Vorschrift auch auf die Maut geboten ist.

Für eine sinngemäß Anwendbarkeit spricht, dass die Ausweitungsklausel für national zugelassene Fahrzeuge damit begründet wird, dass "erhebliche Verkehrsverlagerungen auf Nebenstraßen verhindert werden müssen".³¹¹ Der Rat übernahm mit der erst im letzten Stadium des Richtlinienverfahrens eingefügten Änderung eine Bestimmung aus der Vorgängerrichtlinie.³¹² Im ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission bedurfte

³¹⁰ Siehe dazu im Einzelnen unten, 3.5.2.1 - 3.5.2.4.

³¹¹ Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 13.

³¹² Vgl. Art. 7 e) der Richtlinie 93/89/EWG, ABl. 1993 L 279, S.32; zur Übernahme vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 13. Das legislative Verfahren zum Erlass der Richtlinie 93/89/EWG gibt keinen Aufschluss über die hinter der Formel stehenden Beweggründe; die Klausel wurde vom Rat in die Endfassung eingefügt, ohne dass die Gründe hierfür dokumentiert worden wären.

es einer entsprechenden Regelung demgegenüber nicht, weil danach zusätzlich die „empfindlichen Strecken“ berücksichtigt wurden.³¹³

Das vom Rat vorgetragene Argument ergibt hinsichtlich der zeitbezogenen Benutzungsgebühr jedoch keinen wirklichen Sinn, denn diese wirkt tendenziell dahin, verstärkt die Autobahnen zu benutzen. Nennenswerte Verkehrsverlagerungen sind hier nicht zu erwarten, weil schon eine im regelmäßigen Gütertransport zumeist praktisch unvermeidbare zwischenzeitliche Autobahnbenutzung die Gebührenpflicht auslöst. Allenfalls bei potenziellen Pflichtigen, die nur sehr selten die Autobahn nutzen, könnte in Einzelfällen ein Verzicht auf Autobahnfahrten induziert werden. Anders ist es bei der streckenbezogenen Gebühr. Hier lohnt sich die Einsparung der Gebühr bei jeder einzelnen Fahrt. So erscheint es nicht nachvollziehbar, dass die Ausweitungsmöglichkeit auf das gesamte Straßennetz gerade in diesem ungleich wichtigeren Fall möglicher Verlagerungseffekte nicht gelten soll.

Dieses Argument wird verstärkt durch eine vertragskonforme Betrachtung der Regelung³¹⁴ unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 EGV). Danach darf die Richtlinie gegenüber den originären Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten nicht über das Maß dessen hinausgehen, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist. Die einzelnen Bestandteile der Richtlinie müssen demnach an deren Zielsetzung gemessen werden, mithin an dem Zweck, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen verschiedener Mitgliedstaaten zu beseitigen (vgl. Erwägungsgrund 1 der Richtlinie).

Vor dieser Zielsetzung ist nicht einzusehen, weshalb die Richtlinie an der hier betrachteten Stelle eine restriktive Wirkung gegenüber Regelungen entfalten sollte, die ausschließlich für das jeweilige nationale Güterverkehrsgewerbe ungünstige wirtschaftliche Folgen haben können. Für den grenzüberschreitenden Verkehr zwischen den Staaten bliebe die Erhebung von Mautgebühren allein für die jeweiligen national zugelassenen Fahrzeuge im allgemeinen Straßennetz bedeutungslos. Der Wettbewerb könnte also allenfalls zu Lasten der nationalen Unternehmen beeinflusst werden. Adäquate Lösungen hierfür zu finden, ist aber primär Sache der Mitgliedstaaten. Von daher dürfte es vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV) nicht begründbar sein, dass die Europäische Gemeinschaft hier die Initiative ergreift, um die Regelungskompetenzen der Staaten an sich zu ziehen.

Aus der bereits im Entstehungsprozess der Vorgängerrichtlinie zum Ausdruck gekommenen Absicht der EU-Organe, mit der grundsätzlichen Beschränkung von Maut- und Benutzungsgebühren auf das Autobahnnetz Rücksicht auf die von Italien und Frankreich vertretene Auffassung zu nehmen, es müsse generell ein gebührenfreies Alternativnetz

³¹³ Vgl. EU-Kommission, Richtlinievorschlag, ABI. 1997 C 59, S.9 (vgl. dort Art. 2 g), Art. 7 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2).

³¹⁴ Siehe zum Ganzen oben, 2.2.1.1.

geboten werden³¹⁵, folgt nichts anderes. Die Absicht der Rücksichtnahme auf die italienische und französische Position erscheint für sich genommen nicht geeignet, den mit dem Verbot von rein national wirkenden Ausweitungen verbundenen Eingriff in die Entscheidungsbereiche anderer Staaten zu legitimieren.

Spricht somit im Ergebnis Überwiegendes dafür, Art. 7 Abs. 6 der Wegekostenrichtlinie für den Fall der Erhebung streckenbezogener Gebühren als sinngemäß anwendbar zu erachten, so ist damit das Verlagerungsproblem als Ganzes damit zwar nicht gelöst, aber doch – zumindest vom konzeptionellen Ansatz her – deutlich abgeschwächt. Es bleibt allerdings die besondere Schwierigkeit, gegenüber den nationalen Adressaten die im Verhältnis zu ausländischen Verkehrsunternehmen relativ höhere Belastung zu begründen und im politischen Raum durchzusetzen. Praktisch dürfte dieses Vorgehen deshalb eher unattraktiv sein.

Abgesehen davon birgt ein entsprechendes Vorgehen juristische Risiken. Die sinngemäße Anwendbarkeit dürfte von den betroffenen Kreisen bestritten und zum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen gemacht werden.³¹⁶ Der Ausgang eines solchen Verfahrens muss bei seriöser Betrachtung als offen betrachtet werden. Die hier vorgebrachten Argumente haben zwar einiges Gewicht. Es kann jedoch nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass der EuGH die Differenzierung zwischen den beiden Gebührenarten an dieser Stelle als bewusste Unterscheidung ansieht und als (noch) zulässig erachtet.

Demgegenüber kann unter keinen Umständen angenommen werden, dass es den Staaten aufgrund der Vorgaben des Primärrechts der EG entgegen dem Wortlaut der Richtlinie generell erlaubt wäre, auch im übrigen Straßennetz Mautgebühren für sämtliche Fahrzeuge ab 12 t zGG – also ungeachtet ihrer Herkunft – zu erheben. Eine derartige Auffassung entbehrt schon einer überzeugenden juristischen Argumentationsgrundlage. Denn die Einbeziehung des nicht in den jeweiligen Mitgliedstaaten ansässigen Schwerlastverkehrs würde zwangsläufig zu einer weiter erhöhten Abgabenlast für den betroffenen grenzüberschreitenden Verkehr führen. Es wird den zuständigen Organen der EG auch vor dem Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgebots nicht verwehrt werden können, den Mitgliedstaaten im Zuge der angestrebten Wettbewerbsharmonisierung die Einführung neuer, die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt weiter verschiebender Abgaben zu untersagen.

In Anbetracht dieser Rechtslage und der schwierigen politischen Ausgangssituation zur Durchsetzung einer Maut im übrigen Straßennetz für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge bietet es sich nicht an, Art. 7 Abs. 6 der Richtlinie 1999/62/EG analog anzuwenden und die Maut für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge im gesamten Fernstraßennetz

³¹⁵ Vgl. Mückenburger, EuZW 1994, S.519, 521.

³¹⁶ Eine direkte Klage der Bundesrepublik gegen die Richtlinie ist nicht mehr möglich, da die Frist des Art. 230 Abs. 5 EGV verstrichen ist.

zu erheben. Ertragreicher – und zur Vermeidung größerer Verlagerungseffekte dringend notwendig – erscheint es, erstens national die Spielräume der Richtlinie für Ausnahmen und Freistellungen näher auszuloten und konzeptionell zu verdichten, und zweitens auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene konzeptionelle Nachbesserungen einzufordern.

3.5.2 Spielräume zur Erhebung von Gebühren außerhalb der Autobahnen nach Maßgabe der Wegekostenrichtlinie

3.5.2.1 Ausnahmen aus Sicherheitsgründen (Art. 2 Abs. 2 b) lit. i)

Gemäß Art. 2 Abs. 2 b) lit. i) der Richtlinie 1999/62/EG haben die Mitgliedstaaten unter anderem die Möglichkeit, Maut- und Benutzungsgebühren auch für die Benutzung anderer Abschnitte des primären Straßennetzes zu erheben, insbesondere wenn dies „aus Sicherheitsgründen gerechtfertigt ist“ (so festgelegt im ersten Anstrich) oder, unter bestimmten Voraussetzungen, sofern es in einem Mitgliedstaat überwiegend an einem Autobahnnetz fehlt (zweiter Anstrich). Für Deutschland ist hiervon nur der erste Anstrich interessant.

Der Gebrauch der Ausnahme ist entsprechend der Eingangsformel der Vorschrift nur zulässig „nach Anhörung der Kommission im Verfahren der Entscheidung vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs“.³¹⁷ Bei dem geforderten Anhörungsverfahren handelt es sich um ein bloßes Konsultationsverfahren, das nicht mit Entscheidungsbefugnissen der Kommission verknüpft ist. Die Kommission erlangt hierdurch keine förmlichen Interventionsrechte. Bei Zweifeln an der Vereinbarkeit einer nationalen Festsetzung mit der Richtlinie oder mit anderweitigem Gemeinschaftsrecht kann sie also lediglich von ihren allgemeinen Rechten Gebrauch machen. Das bedeutet, dass sie im Ernstfall auf den Klageweg vor dem EuGH zu verweisen ist.

Inhaltlich ist zu klären, was unter „Sicherheitsgründen“ zu verstehen ist. In Betracht kommt einerseits eine enge Interpretationsweise des Wortes „Sicherheit“ – im Sinne der Vorbeugung vor verkehrstypischen Unfallgefahren –, andererseits ein weites Verständnis, etwa im Sinne des im deutschen Polizei- und Ordnungsrecht zentralen Begriffes der Gewährleistung von „öffentlicher Sicherheit und Ordnung“. In letzterem Fall ließen sich auch Gefahren für Anwohner und Umwelt den Sicherheitsbelangen zuordnen. So liegt es auch im deutschen Straßenverkehrsrecht. Dort gilt die Belästigung von Straßenanwohnern mit übermäßigem Lärm im Rahmen des § 45 StVO anerkanntermaßen als Beeinträchtigung der „Sicherheit“ des Straßenverkehrs.³¹⁸ Der Begriff der „Sicherheit“ be-

³¹⁷ ABI. 23 v. 3. April 1962, S.720/62, zul. geänd. durch die Entscheidung 73/402/EWG, ABI. 1973 L 347, S.48.

³¹⁸ Grundlegend BVerwGE 59, S.221, 227.

schreibt in diesem Kontext das Erfordernis, sowohl Gefahren für den Straßenverkehr als auch von diesem ausgehende Gefahren und Belästigungen für Dritte zu vermeiden.³¹⁹

Der Anwendung dieses weiten Begriffsverständnisses steht jedoch im Widerspruch dazu, dass sich der Rat im Richtlinienverfahren bewusst gegen das Ausgangskonzept der EU-Kommission gestellt hatte, auch „empfindliche Strecken“ in das Gebührensystem einzubeziehen.³²⁰ Nach jenem Konzept sollte das Maut- bzw. Benutzungsgebührenregime auch auf andere Straßen des primären Netzes angewendet werden (können), wenn in einem bestimmten Verfahren festgestellt würde, dass diese entweder mit Verkehr überlastet sind, eine schlechte Luftqualität vorliegt oder eine hohe Lärmbelastung besteht.³²¹ Die Ausweitung auf „empfindliche Strecken“ sollte nicht nur als Ausnahmeoption Bedeutung erhalten, sondern allgemeine Gültigkeit erlangen.³²²

Abgesehen hiervon geben die Entstehungsmaterialien der Richtlinie 1999/62/EG über den konkreten Gehalt der Ausnahmeformel keinen Aufschluss. Sie thematisieren die Formulierung nicht im Einzelnen.³²³ Auch das Umfeld anderer verkehrsbezogener Regelungen des Gemeinschaftsrechts bietet keine klare Auslegungsmöglichkeit an. Immerhin fällt auf, dass der EGV in der Ermächtigungsnorm des Art. 71 Abs. 1 c) (ex-Art. 75 Abs. 1 c) ausdrücklich von Maßnahmen der „Verkehrssicherheit“ redet. Die hier betrachtete Vorschrift verwendet diesen Begriff nicht, obwohl dies aus der Perspektive einer engen Auslegung naheliegend erschien. Auch in der englischen und französischen Fassung des Textes wird der Begriff nicht in Richtung der Verkehrssicherheit spezifiziert.³²⁴ Es scheint allerdings sehr gewagt, allein aus diesem Grund darauf zu schließen, die Richtlinie wolle hier ganz allgemeine Sicherheitsbelange ansprechen.

Einen sinntragenden Lösungsweg für die Interpretation der Bestimmung bieten die Motive der Aufnahme in die Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG, der die Klausel entlehnt wurde. Danach kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine Ausnahmevorschrift handelt, mit deren Hilfe es den Staaten ermöglicht werden soll, problematische Verkehrsverlagerungen in das allgemeine Fernstraßennetz verhindern zu können. Denn die Ausnahmevermächtigung soll als Kompromiss zwischen der Haltung Italiens und Frankreichs – welche generell nur die Erhebung auf Autobahnen zulassen wollten – einerseits und den Besorgnissen der Benelux-Staaten und Dänemarks vor Verkehrsverlagerungen andererseits zustande gekommen sein.³²⁵

³¹⁹ Vgl. BVerGE 59, S.221, 226 f.

³²⁰ Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 12 und 13.

³²¹ Vgl. Art. 2 g), Art. 7 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 sowie Art. 10 des Vorschlags, ABl. 1997 C 59, S.9.

³²² Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Richtlinievorschlags, ABl. 1997 C 59, S.9.

³²³ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 13.

³²⁴ In der engl. Fassung wird von „safety reasons“ gesprochen, in der frz. von „raisons de sécurité“.

³²⁵ So Mückenburger, EuZW 1994, S.519, 521.

Aus diesem Blickwinkel ergibt die Formel einen spezifischen Sinn. Autobahnen unterscheiden sich von sonstigen Straßenverbindungen nämlich durch einige Charakteristika, die von großer Bedeutung für die Verkehrssicherheit sind. Abgesehen davon, dass auf Autobahnen höhere Geschwindigkeiten gefahren werden – was in der Sicherheitsbilanz zu Gunsten der sonstigen Straßen verbucht werden kann – stellen sich Autobahnen in wesentlichen Aspekten als erheblich sicherer dar: Autobahnen sind kreuzungsfrei, es existieren keine Grundstückszufahrten, langsame Fahrzeuge (wie Fahrräder, Landmaschinen usw.) sind ausgeschlossen, es gibt keinen Begegnungsverkehr und keine Ortsdurchfahrten, die Fahrspuren sind breiter, und in der Regel sind sogenannte Standspuren vorhanden. Insgesamt erlangen Autobahnen dadurch im Vergleich zu anderen Strecken einen deutlich höheren Verkehrssicherheitsstandard.

Soweit „einfache“ Fernstraßen nicht abschnittsweise über ähnliche Merkmale wie Autobahnen verfügen – was allenfalls gelegentlich bzw. partiell der Fall ist –, stellen sich diese von ihrer baulich-technischen Anlage und ihren Nutzungsstrukturen her als weit gefährlichere Verkehrswege dar. Das bestätigt auch die Unfallstatistik. Werden nun durch die Autobahnmaut nicht nur unerhebliche Verlagerungen in das übrige Fernstraßennetz ausgelöst, so führt das in der Gesamtbilanz zu erheblich erhöhten Unfallgefahren. Angeichts dieser Sachlage drängt es sich geradezu auf, den Sinn der „Sicherheitsklausel“ in Art. 2 Abs. 2 b) der Wegekostenrichtlinie darin zu sehen, dass mit ihr eine Möglichkeit geschaffen werden soll, um erhöhten Unfallgefahren wirksam entgegentreten zu können, die praktisch systembedingt durch die Beschränkung der Maut auf das Autobahnnetz hervorgerufen werden können.

Damit gestattet es die Vorschrift allerdings nicht, mehr oder weniger das gesamte oder den Großteil des übrigen Fernstraßennetzes in das Mautsystem zu integrieren. Denn zu messbaren und damit für die Sicherheitslage relevanten Verlagerungen wird es nur dort kommen können, wo den Verkehrsteilnehmern hinreichend attraktive Alternativen zum Autobahnnetz zur Wahl stehen. Von daher bedarf es einer genaueren Untersuchung der Netze, um diejenigen Abschnitte des Fernstraßennetzes herauszufiltern, auf denen tatsächlich mit nennenswertem verlagerungsbedingtem Zusatzverkehr zu rechnen ist.

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten bei alledem keine konkreten Hinweise darauf, nach welchen Kriterien festzustellen ist, ob mit erhöhten Gefahren für die Verkehrssicherheit zu rechnen ist. Das deutet darauf hin, dass ihnen insoweit ein eigener Beurteilungsspielraum zugestanden werden soll. Hierfür spricht auch, dass die Richtlinie statt konkreter inhaltlicher Festlegungen hierzu ein besonderes Regularium prozeduraler Art vorsieht, das es der EU-Kommission ermöglicht, auf die Festlegungen der Mitgliedstaaten inhaltlich Einfluss zu nehmen.³²⁶

³²⁶ Siehe hierzu oben, Fn. 317.

Vom Ansatz her wird es der Bundesrepublik daher überlassen sein, selbst sachgerechte Kriterien dafür zu formulieren, wann von erhöhten Sicherheitsgefahren aufgrund von Verlagerungseffekten auszugehen ist. Hierbei wird sie die Erkenntnis zugrunde legen können, dass Fernstraßen in aller Regel einen erheblich geringeren Sicherheitsstandard haben als Autobahnen. Damit erscheint es möglich, stets von der Klausel Gebrauch zu machen, wenn relativ umfängliche Verlagerungseffekte zu erwarten sind. Ist hingegen eher mit geringen Verlagerungen zu rechnen, so wird es wesentlich darauf ankommen, über welche konkreten sicherheitsrelevanten Merkmale die betreffenden Abschnitte jeweils verfügen. Hinweise auf besondere Sicherheitsprobleme, die einen Eingriff schon bei geringeren Verlagerungswirkungen rechtfertigen, können sich beispielsweise daraus ergeben, dass Ortsdurchfahrten betroffen sind oder keine getrennte Wegführung für den Radverkehr vorhanden ist.

Im Rahmen dieser Interpretation bleibt kein Raum dafür, spezielle Umweltaspekte als „Sicherheitsbelange“ zu betrachten. Hiergegen würde auch sprechen, dass der Rat in der Tendenz eindeutig hat erkennen lassen, dass er umweltbezogenen Gesichtspunkten innerhalb des Mautsystems gegenwärtig keine Grundlage geben will. Das kommt darin zum Ausdruck, dass er sich insbesondere gegen das von der EU-Kommission favorisierte Konzept der „empfindlichen Strecken“ verwandt hat.³²⁷ Von daher ist davor zu warnen, jenem Konzept mit Hilfe der Sicherheitsklausel quasi „durch die Hintertür“ Geltung zu verschaffen.

Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass selbst bei einer Einbeziehung umweltbezogener „Sicherheitsaspekte“ – wie erhöhter Lärm- oder Abgasimmissionen – kaum damit zu rechnen sein dürfte, dass der Umfang der in Betracht kommenden Strecken wesentlich ausgeweitet werden könnte. Geht man nämlich von dem Zweck der Ausnahmeverordnung aus, speziell solche Sicherheitsgefahren verhindern zu können, die aus mautbedingten Verlagerungswirkungen resultieren, so könnten auch erhöhte Umweltbelastungen nur insoweit von Belang sein, als sie auf solche Verlagerungseffekte zurückzuführen sind. Im Falle relevanter Verlagerungen liegen aber nach hiesiger Auffassung ohnehin regelmäßig auch erhöhte Gefahren für die Verkehrssicherheit vor.

Vor diesem Hintergrund bedarf es hier keiner Diskussion darüber, ob die Verwendung des Wortes „insbesondere“ in Art. 2 Abs. 2 b) der Wegekostenrichtlinie nicht zusätzlich den Weg dazu eröffnet, weitere Ausnahmegründe zu kreieren. Hierfür ließe sich zwar grundsätzlich anführen, dass der Begriff „insbesondere“ typischerweise für eine beispielhafte und zugleich nicht abschließende Aufzählung steht. Die Formulierung wird aber jedenfalls nicht fruchtbar gemacht werden können, um das bewusst verworfene Modell der „empfindlichen Strecken“ entgegen der Intention des Normgebers doch noch verwirklichen zu können.

³²⁷ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABI. 1999 C 58, S.1, 12 und 13.

Gegen die hier entwickelte Auslegungskonzeption lässt sich nicht einwenden, die Ausnahme sei dann weitgehend überflüssig, weil nach Art. 9 Abs. 1 c) der gültigen Richtlinie ohnehin das Recht der Staaten unberührt bleibt, spezifische Gebühren zu schaffen, mit denen zeit- und ortsbedingten Verkehrsstauungen entgegengewirkt werden soll. Die Anwendung des Art. 2 Abs. 2 b) lit. i) in durch die Maut ausgelösten Verlagerungsfällen erübrigत sich dadurch keineswegs. Für die Anwendung des Art. 9 Abs. 1 c) kommt es nämlich nicht darauf an, ob die betreffenden Verkehrsstauungen durch mautbedingte Verkehrsverlagerungen hervorgerufen werden oder nicht. Außerdem könnte durch den Gebrauch der nach Art. 9 Abs. 1 c) zulässigen „Stauvermeidungsgebühren“ nicht sichergestellt werden, dass den durch die Autobahnmaut ausgelösten Verlagerungseffekten adäquat begegnet werden kann, weil jene Gebührenart nicht Bestandteil des Mautsystems ist (bzw. sein muss).³²⁸

Offen geblieben ist bislang, was die Regelung unter „anderen Abschnitten des primären Straßennetzes“ versteht. Hierbei dürfte auf die Funktion der jeweiligen Strecke für den Fernverkehr abzustellen sein, nicht auf ihre Bezeichnung. Angesichts der ebenfalls funktionsorientierten Definition des Begriffs „Bundesfernstraßen“ in § 1 Abs. 1 FStrG dürfte anzunehmen sein, dass der Begriff „primäre Straße“ grundsätzlich alle Bundesstraßen mit umfasst. Soweit andere Straßen in bestimmten Fällen faktisch ebenfalls eine entsprechende Bedeutung haben, dürfte es darüber hinaus möglich sein, die Ausnahme auch auf jene anzuwenden.

Im **Zwischenergebnis** bleibt festzuhalten: Überwiegendes spricht dafür, dass die Bundesrepublik die Möglichkeit hat, in Anwendung des Art. 2 Abs. 2 b) lit. i) der Wegekostenrichtlinie unter dem Aspekt der „Sicherheitsgründe“ auch bestimmte Abschnitte des allgemeinen Fernstraßennetzes zum Gegenstand des Gebührensystems zu machen, so weit dort mit erhöhten Verkehrsbelastungen aufgrund von durch die Autobahnmaut hervorgerufenen Verkehrsverlagerungen zu rechnen ist. Da die vermehrte Nutzung von „Nicht-Autobahnen“ aufgrund des dort typischerweise erheblich niedrigeren Sicherheitsstandards regelmäßig zu einem erhöhten (Verkehrs-) Sicherheitsrisiko führt, kann davon ausgegangen werden, dass von der Ausnahme stets Gebrauch gemacht werden kann, wenn mit Verlagerungseffekten relevanten Umfangs zu rechnen ist. Der Bundesrepublik steht hinsichtlich der Festlegung von sachgerechten Kriterien für die Feststellung erhöhter Sicherheitsrisiken im übrigen ein eigener Beurteilungsspielraum zu.

Ohne Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, ob und inwieweit Verlagerungseffekte alternativ auch durch Anwendung ordnungsrechtlicher Mittel (z. B. durch Gewichtsbegrenzungen oder Durchfahrtverbote) verhindert werden könnten. Zwischen den ordnungsrechtlichen und den abgabenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten besteht kein festgelegtes Rangverhältnis. Die Wegekostenrichtlinie verlangt in Art. 2 Abs. 2 b) lit i) nicht, dass

³²⁸ Siehe dazu unten, 3.5.2.4.

vor dem Gebrauch der Ausnahme geprüft wird, ob andersartige Maßnahmen zur Verhinderung von Verlagerungseffekten in Betracht kommen.

3.5.2.2 Sonderregelungen im Grenzgebiet (Art. 2 Abs. 2 b) lit. ii)

Unterpunkt ii) des Art. 2 Abs. 2 der Wegekostenrichtlinie gestattet es nach Durchführung des bezeichneten Konsultationsverfahrens³²⁹ ferner, dass für Grenzgebiete von den betreffenden Mitgliedstaaten eine Sonderregelung eingeführt wird.

Auch diese Vorschrift kann nicht anders ausgelegt werden, als dass mit ihr bezweckt wird, ungewollte Verlagerungseffekte auf nicht von der Maut erfasste Straßen vermeiden zu können. So ergibt es auch einen spezifischen Sinn, dass hier – anders als im Kontext der soeben behandelten Sicherheitsgründe – nicht nur andere Abschnitte des primären Straßennetzes angesprochen werden, sondern allgemeiner von „Sonderregelungen“ die Rede ist. Auch untergeordnete Straßenkategorien können also Gegenstand der Anwendung sein.

Fraglich könnte sein, ob die jeweilig betroffenen Staaten die Sonderregelung nur gemeinsam vereinbaren oder auch einseitig festlegen können. Der Wortlaut ist wiederum nicht eindeutig, und die Entstehungsmaterialien enthalten darüber keine Aussage.³³⁰ Der Vergleich der Formulierung mit anderen Elementen der Wegekostenrichtlinie lässt aber deutlich werden, dass hier einseitige Festlegungen möglich sind. Denn die Richtlinie spricht dort, wo es auf die Kooperation von Mitgliedstaaten tragend ankommen soll, ausdrücklich von einer „Zusammenarbeit“ (vgl. Erwägungsgrund 20 sowie Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie). Außerdem würde im Falle einer beiderseitigen Vereinbarung das vorgeschriebene Konsultationsverfahren praktisch überflüssig sein. Dieses ist nicht speziell auf Vorgänge der zwischenstaatlichen Kooperation angelegt.³³¹

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die Grenzgebiete zu anderen Mitgliedstaaten, aber auch ins übrige Ausland, genauer auf zu erwartende Verlagerungsbewegungen des Schwerlastverkehrs zu untersuchen und auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse ein Konzept zur Einbeziehung sonstiger Wegstrecken in das Mautnetz zu erarbeiten.

Die in Art. 2 Abs. 2 b) verwandte Bezeichnung „Sonderregelungen“ wird in den Materialien nicht näher erläutert. Sie setzt sich aber von ihrem Bedeutungsgehalt her so deutlich von einer schlichten Anwendung des bestehenden Systems auf die betreffenden Fälle ab, dass es zulässig sein dürfte, hier andere, von den Anforderungen der Wegekostenrichtlinie abweichende Bemessungsregeln zugrunde zu legen.

³²⁹ Entscheidung des Rates v. 21. März 1962, ABI. 23 v. 3. April 1962, S.720/62, zul. geänd. durch Entscheidung 73/402/EWG, ABI. 1973 L 347, S.48.

³³⁰ Die Formulierung fand sich ähnlich schon in Art. 7 Abs. 4 des Kommissionsvorschlags, vgl. ABI. 1997 C 59, S.9.

Insbesondere kann erwogen werden, die Mautgebühr höher als im Autobahnnetz festzusetzen, also nicht an den Bau-, Betriebs- und Ausbaukosten zu orientieren, sondern zusätzlich einen „lenkenden Faktor“ gegen unerwünschte Verlagerungseffekte einzubauen. Insoweit ist allerdings zu bedenken, dass hierin eine auf die Diskriminierung von ausländischen Verkehrsunternehmern gerichtete Regelung vermutet werden könnte und zudem nicht ausgeschlossen werden kann, dass es regional zu Beeinflussungen des Binnenmarkts kommt. Dies könnte auch im Hinblick auf Art. 28 EGV problematisch sein.³³² Deshalb muss streng darauf geachtet werden, dass die einzelne Gebühr auch der Höhe nach eine spezifische Berechtigung besitzt. Die Verlagerung auf untergeordnete Straßen im Grenzgebiet wird allenfalls dann eine besonders hohe Gebühr legitimieren können, wenn besondere Gründe hinzu kommen (z. B. wenn aufgrund von Verlagerungen lokal mit schwerwiegenden Umweltbelastungen zu rechnen ist).

Trotz dieser Besonderheiten wird darauf Wert zu legen sein, auch die Regelungen für Grenzgebiete mit dem allgemeinen Mautsystem kompatibel auszugestalten. Das ist schon im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie geboten. Jene Vorschrift missbilligt ausdrücklich Zwangskontrollen an der Grenze und fordert im übrigen, die Gebühren so zu erheben und ihre Zahlung zu kontrollieren, dass dies den Verkehrsfluss möglichst wenig beeinträchtigt. Die dort niedergelegten Grundsätze sind auch auf die Sonderregelungen für Grenzgebiete sinngemäß anzuwenden. Sie dürften andererseits einer effektiven Kontrolle dort nicht entgegenstehen, wo die besondere Situation dies zur Verhinderung von Umgehungen gebietet.

3.5.2.3 Erhebung von Gebühren für die Stadtstraßenbenutzung (Art. 9 Abs. 1 b)

Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 1999/62/EG bestimmt unter anderem, dass das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, Parkgebühren und spezielle Gebühren für die Benutzung von Stadtstraßen zu erheben (vgl. Buchstabe b) der Regelung).

Vom Ansatz her konstituiert die Richtlinie hier nicht eine Ausnahme von dem eingeschränkten Anwendungsbereich des Maut- bzw. Benutzungsgebührenregimes, sondern beschreibt einen Regelungsfreiraum der Staaten außerhalb der Richtlinie. Das folgt schon aus der Verwendung der Formel „lässt ... unberührt“.³³³ Es geht also nicht um die Ausweitung dieses Regimes und damit um die Integration weiterer Erhebungstatbestände in die beiden vorgesehenen Gebührensysteme, sondern um davon grundsätzlich unabhängige, eigenständige Regelungen der Mitgliedstaaten.

³³¹ Vgl. Entscheidung des Rates v. 21. März 1962, ABI. 23 v. 3. April 1962, S.720/62, zul. geänd. durch Entscheidung 73/402/EWG, ABI. 1973 L 347, S.48.

³³² Vgl. zur Rechtsprechung zu Art. 28 EGV und den zulässigen Ausnahmen Epiney, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 28, Rdnr. 14 ff. m.w.N.

³³³ Siehe zur Unberührtheitsformel bereits oben, 3.4.1.

Damit stellt sich die Regelung allerdings nicht als lediglich deklaratorischer Natur dar. Denn ohne die Freistellungsregelungen des Art. 9 Abs. 1 könnten entsprechende Gebührenregelungen der Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV kollidieren. Aufgrund von Art. 9 Abs. 1 kann das nicht mehr der Fall sein. Mit der Vorschrift haben die zuständigen Organe eine Regelung im Sinne von Art. 71 Abs. 1 EGV geschaffen. Als eine solche entfaltet die Bestimmung eine Sperrwirkung für die weitere Anwendung des Art. 72 EGV.³³⁴

Zwar drückt die Unberührtheitsklausel materiell eine Art Regelungsverzicht des Sekundärrechts aus. Auch ein bewusster Regelungsverzicht ist aber eine Regelung – mit dem Inhalt, dass eine weitergehende Beeinflussung der Rechte der einzelnen Mitgliedstaaten zur Erreichung der Ziele des Art. 71 Abs. 1 EGV (vorerst) nicht für geboten erachtet wird. Hätten die zuständigen Organe die Geltung des Art. 72 EGV insoweit aufrecht erhalten wollen, so hätten sie die Unberührtheitsklausel unter die Maßgabe des Art. 72 EGV (ex-Art. 75 EGV) stellen müssen. Ohne eine derartige Einschränkung bewirkt die ausdrückliche Freistellung der Mitgliedstaaten für die angesprochenen Regelungsbereiche mithin, dass für die Anwendung des Schlechterstellungsverbotes des Art. 72 EGV insoweit kein Raum bleibt.

Diese Auslegung widerspricht nicht der oben vorgenommene Interpretation des Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie als allein deklaratorischen Gehalts.³³⁵ Denn die von jener Vorschrift als zulässig erklärt nationalen Regelungen betreffen nur die Verwendung der Einnahmen und können daher mit Art. 72 EGV ohnehin nicht in Konflikt geraten.

Der Umstand, dass die Vorschrift die Kompetenz zur Beibehaltung oder Einführung von eigenständigen mitgliedstaatlichen Regelungen für Park- und Stadtstraßengebühren „unberührt“ lässt und nicht entsprechende Ausnahmen innerhalb der von der Richtlinie vorgesehenen Gebührenarten gestattet, wirkt sich auch auf den Inhalt der betreffenden mitgliedstaatlichen Regelungen aus. So sind diese nicht an die Kriterien und Maßstäbe der Richtlinie gebunden (etwa an den auf Fahrzeuge mit mindestens 12 t zGG beschränkten Anwendungsbereich oder die Begriffsdefinitionen für die „Mautgebühr“ und die „Benutzungsgebühr“). Die Staaten sind darin frei, ganz oder zum Teil andere oder die gleichen sachlichen Anknüpfungspunkte für die Gebührenbemessung zu wählen. Sie können die Gebühren sowohl nach zeit- als auch nach streckenbezogenen Kriterien festlegen. Auch den Adressatenkreis können sie frei wählen (z. B. nach dem Fahrzeuggewicht oder der Fahrzeugart).

Ist eine Abstimmung der unterschiedlichen Gebührensysteme mit dem Regime der Maut bzw. Benutzungsgebühren demnach nicht erforderlich, so steht Art. 9 Abs. 1 einer solchen Abstimmung – etwa in Gestalt eines gemeinsamen Erhebungssystems – aber auch

³³⁴ Siehe dazu bereits oben, 2.2.1.2.

³³⁵ Siehe oben, 3.4.1.

nicht entgegen. In diesem Falle ist es nur zwingend geboten, die Gebühren als solche getrennt zu erfassen und auszuweisen, da die Mautgebühren als solche nicht auf Stadtstraßen angewandt werden dürfen. Aber die getrennte Erfassung und Ausweisung ist ohnehin erforderlich, um den allgemeinen Grundsätzen des Gebührenrechts genüge zu tun.

Die Richtigkeit dieses Verständnisses ergibt sich aus dem Ziel- und Sinnkontext der Richtlinie selbst. Die Richtlinie strebt die Schaffung eines möglichst wenig aufwändigen Erhebungssystems an (vgl. Art. 7 Abs. 5). Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht plausibel anzunehmen, die Organe der EG hätten mit der Unberührtheitsformel des Art. 9 Abs. 1 zum Ausdruck bringen wollen, dass die dort angesprochenen besonderen Gebühren zwingend organisatorisch getrennt erhoben werden müssten. Denn dies würde den Erhebungsaufwand insbesondere aus der Sicht der ausländischen Verkehrsunternehmer erhöhen.

Im Zielbereich der vorliegenden Studie ist die Erhebung von Parkgebühren nicht von Interesse. Eine gewisse Bedeutung könnte demgegenüber die Einführung von Mautgebühren für Stadtstraßen erlangen.

Die Erhebung von Stadtstraßenmauten steht zwar im Gegensatz zu der in der Praxis anderer Staaten zu beobachtenden umgekehrten Vorgehensweise, nämlich der Freistellung von den Mautgebühren für Autobahnabschnitte mit innerstädtischer Verkehrsfunktion.³³⁶ Die dortige Praxis hat ihren Sinn darin, in besonders dicht besiedelten Gebieten Verlagerungen ins Stadtstraßennetz zu verhindern. Sie beruht aber grundsätzlich darauf, dass an sich nur die Autobahnen gebührenpflichtig sind. Die Wegekostenrichtlinie gibt hier unter der gleichen Zielsetzung praktisch den gegenteiligen Weg frei, nämlich die Ergänzung der Autobahnmaut durch eine Stadtstraßenmaut.

Dieser Weg könnte der Sache nach durchaus interessant sein. Er muss jedoch von fachlicher Seite unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten auf Vor- und Nachteile untersucht werden. Für kurzfristige Maßnahmenprogramme eignet er sich daher nicht.

Alternativ könnte für bestimmte städtische Problemgebiete erwogen werden, die Autobahnmaut nicht durch eine Stadtverkehrsmaut zu ergänzen, sondern durch eine zeitbezogene Nutzungspauschale für das Stadtverkehrsnetz. Denn die Wegekostenrichtlinie verbietet nur die gleichzeitige Erhebung von Maut und Benutzungsgebühr auf identischen Abschnitten, nicht das Nebeneinander auf unterschiedlichen Streckenteilen.³³⁷ Mit Hilfe von lokalen Nutzungspauschalen könnte in städtischen Agglomerationen Tendenzen zur Verkehrsverlagerung weg von den Autobahnen unter Umständen entgegengewirkt werden.

³³⁶ So ist es zum Beispiel im Falle der französischen Péage; vgl. zum dortigen System Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.40 ff.

³³⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 1999/62/EG.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist über die hier angesprochene Problematik unter dem Stichwort der sogenannten Nahverkehrsabgaben viel – und zwar kontrovers – publiziert worden.³³⁸ Die Einnahmen sollten hierbei unter anderem dem öffentlichen Personennahverkehr zugute kommen. Juristisch ging es dabei in erster Linie um die Frage, ob die Städte bzw. das betreffende Land eine ausreichende Regelungskompetenz für derartige Modelle besitzt. Zumeist wurde nach einem Regelungsmodell außerhalb des Gebührenrechts gesucht, weil die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für Straßenbenutzungsgebühren beim Bund liegt (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) und eine Einbeziehung von Teilen des Bundesfernstraßennetzes im Hinblick auf § 7 Abs. 1 Satz 4 FStrG (wohl) nicht zulässig wäre.³³⁹ Deshalb wurde vorrangig über die Zulässigkeit entsprechender Sonderabgaben debattiert.

Im Falle einer instrumentell klaren Entscheidung für ein Gebührenmodell würde sich die Problemlage anders darstellen. Die Zulässigkeit als solche ließe sich eindeutig bejahen.³⁴⁰ Die Gesetzgebungszuständigkeit läge beim Bund, bei dem – in der vorliegenden Untersuchung vorausgesetzt – auch das Regelungsinteresse liegt. Die Zuständigkeit des Bundes erstreckt sich gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG nicht nur auf Bundesfernstraßen, sondern auf das gesamte Straßennetz.³⁴¹ Lediglich hinsichtlich einzelner Fragen der Ausgestaltung ergäbe sich – abgesehen von politisch-konzeptionellen Aspekten – noch juristischer Prüfungsbedarf.³⁴²

3.5.2.4 Erhebung von „Stauvermeidungsgebühren“ (Art. 9 Abs. 1 c))

Art. 9 Abs. 1 c) der Richtlinie 1999/62/EG oblässt es den Staaten – wiederum eingekleidet in die Unberührtheitsklausel –, spezifische Gebühren zu erheben, mit denen zeit- und ortsbezogenen Verkehrsstauungen entgegengewirkt werden kann.

Hierfür gelten grundsätzlich die gleichen Auslegungsergebnisse wie für die in Unterpunkt b) der Vorschrift behandelten, soeben erörterten Stadtstraßengebühren.³⁴³ Auch insoweit besteht ein von der Wegekostenrichtlinie nicht tangierter Regelungsfreiraum.

Eine von der Maut getrennte Erhebung von „Stauvermeidungsgebühren“ ist demnach ebenso möglich wie deren erhebungstechnische Einbeziehung in das überörtliche Maut-

³³⁸ Zur Diskussion vgl. Ossenbühl, Verkehr, Ökologie und Ökonomie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, NuR 1996, S.53, 58 ff.; Murswieck / Wilms, Die Entlastung der Städte vom Individualverkehr durch Abgaben und andere Geldleistungen, Rechtsgutachten, 1992; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, S.12; Jachmann, Rechtsprobleme einer Nahverkehrsabgabe, NVwZ 1992, S.932.

³³⁹ Überzeugend Murswieck / Wilms, Entlastung der Städte, S.47; Manssen, DÖV 1996, S.12, 15.

³⁴⁰ Entsprechend Murswieck / Wilms, Entlastung der Städte, S.45 ff.; Manssen, DÖV 1996, S.12, 15 f.; Jachmann, NVwZ 1992, S.932, 935 f.; zurückhaltender Ossenbühl, NuR 1996, S.53, 61.

³⁴¹ Grundlegend Sendler, DÖB 1974, S.213, 223; siehe bereits oben, 3.1.2.2.

³⁴² Vgl. die in Fn. 338 zitierten Literaturansichten.

³⁴³ Siehe oben, 3.4.2.3.

system. Im Falle einer erhebungstechnischen Einbeziehung bedarf es einer getrennten Erfassung und Ausweisung der beiden Gebührenarten, da die Stauvermeidungsgebühr nicht Bestandteil der Schwererverkehrsmaut sein darf. Die Systeme dürfen lediglich technisch, nicht aber materiellrechtlich verknüpft werden, weil Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 1999/62/EG jede Unterschiedsbehandlung nach dem Ausgangs- und Zielpunkt des Verkehrs innerhalb des Mautsystems ausschließt.³⁴⁴

Es ist grundsätzlich ohne weiteres möglich, die Gebühren auch auf andere Fahrzeugarten als solche mit mindestens 12 t zGG zu erstrecken. Der Sache nach dürfte das in aller Regel auch angemessen sein. Eine Beschränkung des Instruments der Stauvermeidungsgebühr auf den Adressatenkreis der Wegekostenrichtlinie würde auch den problematischen Eindruck hervorrufen, die Regelung ziele auf eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Maut. Damit könnte die Regelung mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie in Konflikt geraten.

Art. 9 Abs. 1 c) der Richtlinie beschreibt die Gebühr selbst als dazu dienend, orts- oder zeitbezogenen Verkehrsstauungen entgegenzuwirken. Den möglichen Anwendungsbereich lässt die Vorschrift offen. Dieser kann sich folglich ebenso auf alle Straßenkategorien erstrecken wie auf alle Fahrzeugarten. Insbesondere kann er sich auf Straßen beziehen, für die aufgrund der Autobahnmaut mit Überlastungen durch Verlagerungseffekte zu rechnen ist. Auf einen derartigen Ursachenzusammenhang kommt es indessen nicht an. Die Bestimmung ist ihrem eindeutigen Wortlaut nach nicht auf derartige Fallgestaltungen beschränkt. Vielmehr können die Mitgliedstaaten von der Vorschrift unabhängig davon Gebrauch machen, welche Ursachen die Verkehrsstauungen haben. In Anwendung der „Stauklausel“ ist es also möglich, stauanfällige Abschnitte im allgemeinen Straßennetz (auch) für den Schwerlastverkehr gebührenpflichtig zu machen, um der Entstehung von Stausituationen vorbeugen zu können.

Die Bestimmung des Art. 9 Abs. 1 c) der Wegekostenrichtlinie kann darüber hinaus noch unter einem anderen Aspekt Bedeutung erlangen: Sollte die oben entwickelte Auffassung juristisch nicht durchsetzbar sein, dass eine Ausdehnung der Autobahnmaut auf Teile des Bundesstraßennetzes aus „Sicherheitsgründen“ möglich ist, um durch die Autobahnmaut erzeugten Verkehrsverlagerungen entgegentreten zu können (Art. 2 Abs. 2 b) lit. i)), so würde die entstehende Kompetenzlücke zum Teil durch die Berechtigung zur Erhebung von Stauvermeidungsgebühren ausgefüllt. Allerdings kann Art. 9 Abs. 1 c) der Richtlinie nur wirksam gemacht werden, um Verkehrsstauungen zu vermeiden, nicht um Verkehrsverlagerungen als solchen oder etwa bestimmten Folgeerscheinungen (wie erhöhten Luft- und Lärmbelastungen) entgegenzuwirken.

Aus instrumenteller Sicht handelt es sich bei der „Stauvermeidungsgebühr“ um eine Lenkungsgebühr, denn diese wird erhoben, um einen Teil der Gebührenpflichtigen zum Ver-

³⁴⁴ Siehe oben, 3.3.1.

zicht auf die Benutzung der betreffenden Straßenabschnitte zu bewegen – sei es durch zeitliche Verschiebung von Fahrten, durch Verlagerung auf andere, weniger sensible Strecken, auf andere Transportmittel oder durch effizientere logistische Konzepte. Die Höhe der „Stauvermeidungsgebühr“ wird daher oberhalb der allgemeinen Autobahnmaut liegen können, wenn das erforderlich ist, um die gewünschte Lenkungswirkung zu entfalten.

Solche Lenkungsgebühren sind auch nach bundesdeutschen Verfassungsrecht grundsätzlich möglich. Zwar könnte insofern zweifelhaft erscheinen, ob die Stauvermeidungsgebühr eine Höhe erreichen darf, die deutlich über den staatlicherseits aufgewendeten Kosten liegt. Es ist aber bereits darauf hingewiesen worden, dass das Kostendeckungsprinzip nicht zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren zählt.³⁴⁵ Die Grenze der zulässigen Gebührenhöhe liegt nach der hier entwickelten Auffassung bei lenkenden Gebühren grundsätzlich dort, wo sich die Höhe der Gebühr im Hinblick auf den verfolgten Lenkungszweck als nicht mehr vertretbar erweist.³⁴⁶

Selbst wenn man dieser Auffassung nicht folgt und statt dessen – strenger – darauf abstellt, dass der Wert der zugewandten Leistung bzw. des erlangten Vorteils nicht überschritten werden dürfe,³⁴⁷ wird man die Stauvermeidungsgebühr als grundsätzlich tragfähig erachten müssen. Im Falle einer lenkenden Gebühr zur Vermeidung von Verkehrsstaus liegt der abzuschöpfende Vorteil darin, dass der Staat nicht nur die Infrastruktur bereitstellt, sondern auch Maßnahmen ergreift, um die Straße für deren Nutzer frei zu halten – indem er durch die Gebühr andere von der Straßenbenutzung abhält. Dies ist aus der Sicht des Gebührenschuldners Teil des wirtschaftlichen Wertes des ihm zugewandten Vorteils. Folglich dürfte er hierfür zum Ausgleich herangezogen werden können. Allerdings gebietet das Verhältnismäßigkeitsprinzip, insoweit maßvoll vorzugehen.

3.5.3 Anwendung ordnungsrechtlicher Instrumente

Die Anwendbarkeit des straßenverkehrsrechtlichen Instrumentariums, das heißt konkret der Regelung des Verkehrs durch Ge- und Verbote, wird durch die Richtlinie 1999/62/EG nicht eingeschränkt. Die Richtlinie enthält weder eigene Vorgaben ordnungsrechtlicher Art noch eine Aussage dahin, ordnungsrechtliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten würden im Anwendungs- oder Zielbereich der Richtlinie beschnitten. Die Richtlinie verfolgt das spezielle Ziel der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Abgabensysteme in den einzelnen Staaten hervorgerufen werden. Sie richtet sich

³⁴⁵ Vgl. nur BVerfGE 70, S.217, 226 f.; siehe oben, 2.1.2.2. und 3.2.2.1.

³⁴⁶ Vgl. nur Kloepfer, in: AöR 93, S.232, 247 ff. m.w.N.; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S.301 ff.; siehe zum Ganzen oben, 2.1.2.2.

³⁴⁷ Nicht ganz eindeutig insoweit BVerfGE 93, S.319, 347.

somit nicht darauf, die verkehrsordnungsrechtliche Politik der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Schwerlastverkehrs zu reglementieren.

Ordnungsrechtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen sich gemeinschaftsrechtlich daher grundsätzlich nur an denjenigen Vorschriften des Sekundärrechts messen lassen, die sich spezifisch auf die Regelung des Straßenverkehrs beziehen; im übrigen dürfen sie nicht gegen Primärrecht verstößen.

Im Hinblick auf das Mautkonzept kann das ordnungsrechtliche Instrumentarium in erster Linie interessant sein, soweit es um die Verhinderung von unerwünschten Verlagerungseffekten oder um die Vermeidung von negativen Folgeerscheinungen des Schwerlastverkehrs geht (Straßenschäden, Stausituationen, Umweltbeeinträchtigungen, Belästigungen Dritter). Das deutsche Straßenverkehrsrecht stellt hierfür insbesondere in Gestalt des § 45 StVO ein umfangreiches Bündel an Eingriffsnormen bereit.

§ 45 Abs. 1 Satz 1 StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden, die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung zu beschränken oder zu verbieten. Ausdrücklich nennt § 45 StVO darüber hinaus unter anderem folgende Gründe, von der Ermächtigung zur Beschränkung des Straßenverkehrs Gebrauch zu machen:

- zur Verhütung außerordentlicher Schäden an Straßen (Abs. 1 Satz 2 Nr. 2),
- zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen (Abs. 1 Satz 2 Nr. 3),
- zum Schutz von Kurorten, Erholungsorten besonderer Bedeutung sowie Landschaftsgebieten und Ortsteilen, die überwiegend der Erholung dienen (vgl. Abs. 1a Nr. 1 bis 4),
- hinsichtlich örtlich begrenzter Maßnahmen aus Gründen des Biotop- und Artenschutzes (Abs. 1a Nr. 4a).

Damit bietet die Vorschrift im Prinzip ausreichende Möglichkeiten, um sensible Gebiete und Ortsteile vor unerwünschten Störwirkungen durch den Schwerlastverkehr zu unterbinden. Etwaigen Staugefahren kann durch Anwendung des § 45 Abs. 1 Satz 1 (aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs) begegnet werden. Straßenschäden, insbesondere solche an besonderen Straßenbauwerken, können mit Hilfe des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 verhindert werden.

Die Anwendung des § 45 Abs. 1 und Abs. 1a StVO setzt voraus, dass die StVO im übrigen das entsprechende Regelungsinstrumentarium bereit stellt. Das bedeutet, dass die Straßenverkehrsbehörde nur solche Beschränkungen gebieten kann, die die StVO in Gestalt von Verkehrszeichen (vgl. §§ 37 ff. StVO) zur Verfügung stellt. Vorliegend kommen insbesondere in Betracht: das Verkehrsverbot für Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht oberhalb einer bestimmten Grenze (Zeichen 253) bzw. für Fahrzeuge, deren tatsächliches Gewicht (Zeichen 262) oder deren Achslast (Zeichen 263) ein bestimmtes

Gewicht bzw. eine bestimmte Grenze überschreitet, gegebenenfalls im Hinblick auf bestimmte sensible Tageszeiten.

In Anwendung des § 45 StVO ist die Behörde gehalten, das ihr eröffnete Ermessen sachgemäß auszuüben. Sie hat insoweit auch das Gleichheits- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Unter dieser Maßgabe wird sie von Instrumenten der Verkehrsbeschränkung nur dort Gebrauch machen können, wo ein Eingreifen durch konkrete Anhaltspunkte für das Auftreten einer unerwünschten Gefahren- oder Belastungssituation veranlasst ist. Sie wird daher Verkehrsbeschränkungen insoweit nur aussprechen können, als (z. B. aufgrund von Verlagerungseffekten der Autobahnmaut) die konkrete Gefahr besteht, dass ein in § 45 Abs. 1 oder 1a StVO in Bezug genommenes Schutzgut beeinträchtigt wird. Immer bedarf es dafür eines situationsbezogenen Anlasses. Die Vorschriften ermöglichen es nicht, dem Schwerlastverkehr ohne einen konkreten örtlichen Anlass die Benutzung von Teilen des Bundesstraßennetzes vorzuenthalten.

Steht derzeit also mit dem straßenverkehrsrechtlichen Regime nur ein Instrumentarium für das Handeln in Einzelfällen zur Verfügung, so führt dies in der Konsequenz zu einem weiteren möglichen Wirksamkeitshemmnis: Der Bund hat keine Möglichkeit sicherzustellen, dass die straßenverkehrsrechtlichen Mittel bundesweit nach einem einheitlichen Konzept zur praktischen Anwendung gebracht werden. Zuständig sind ausschließlich Landesbehörden (vgl. § 44 Abs. 1 StVO). Es fehlt dem Bund an der Kompetenz, den Vollzug durch die Straßenverkehrsbehörden zielgerichtet in eine bestimmte Richtung zu lenken.³⁴⁸

Folglich stellt sich das Straßenverkehrsrecht im Vergleich zu den von der Wegekostenrichtlinie eröffneten abgabenrechtlichen Spielräumen als insgesamt deutlich weniger geeignetes Instrumentarium dar, um unerwünschten Verkehrsverlagerungen vorzubeugen. Es kann jenes aber in bestimmten Fallgestaltungen sinnvoll ergänzen und erhält eine ungleich größere Bedeutung, soweit von den nach der Wegekostenrichtlinie verbleibenden Ausnahmen und Freiräumen gebührenrechtlicher Natur nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht wird bzw. solche Möglichkeiten und Spielräume nicht bestehen.

3.5.4 Konzeptionelle Folgerungen

Die Richtlinie 1999/62/EG bietet der Bundesrepublik im Ergebnis mehr als nur geringfügige Handlungsspielräume, um unerwünschte Verlagerungen von Autobahnverkehr in das übrige Straßennetz in Grenzen zu halten. Allerdings erfordert die Umsetzung ein recht aufwändiges Untersuchungs- und Auswertungsprogramm, um die einzelnen prob-

³⁴⁸ Eine Änderung der StVO erscheint insoweit zwar denkbar, dürfte aber der Sache nach nicht angemessen sein, weil damit das bestehende System der Verwaltungskompetenzen im Verkehrswesen grundlegend verändert werden müsste.

lematischen Strecken bzw. Gebiete identifizieren und jeweils adäquate Gegenmittel festlegen zu können.

Zusammengefasst könnte ein solches Konzept etwa folgendermaßen umrissen werden:

- (1) Es wird untersucht,
 - a) an welchen Stellen des Fernstraßennetzes (insbesondere im Bundesstraßennetz) in welchem Umfang mit Verkehrsverlagerungen aufgrund der Autobahngebühr zu rechnen ist und welchen Sicherheitsstandards die von Verlagerungen betroffenen Streckenabschnitte genügen.
 - b) für welche Strecken des (gesamten) Straßennetzes in Grenzgebieten (auch innerorts) mit erheblichen Verkehrsverlagerungen aufgrund der Autobahngebühr zu rechnen ist,
 - c) an welchen Stellen des (gesamten) Straßennetzes typischerweise regelmäßig Verkehrsstauungen auftreten und ein Ausweichen auf andere Strecken des primären Straßennetzes zumutbar ist.
- (2) Für Fälle nicht nur unwesentlicher Verkehrsverlagerungen wird ein Konzept zur Einbeziehung der Verlagerungsstrecken in das Mautgebührensystem unter dem Aspekt von (Verkehrs-) Sicherheitsgründen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 b lit. i) der Wegekostenrichtlinie entwickelt. Hierfür muss insbesondere ein sachgerechtes Kriterienkonzept für die Bewertung der jeweiligen Gefahrenpotenziale erarbeitet werden.

Der Umfang der Einbeziehung richtet sich nach der zu erwartenden Effektivität im Hinblick auf das Ziel, die betreffenden Verlagerungen aus dem Autobahnnetz verhindern zu können.

Rechtstechnisch wird das Konzept in dem für die Einführung der Maut ohnehin erforderlichen „Gesetz zur Erhebung von Gebühren für die Straßenbenutzung“ niederzulegen sein. Insoweit ist zu prüfen, inwieweit die konkrete Festlegung der gebührenpflichtigen Strecken durch Verordnungsermächtigung an die Exekutive delegiert werden kann.

Die Streckenwahl und ihre Begründung werden der EU-Kommission in dem festgelegten Verfahren zur Anhörung vorgelegt, bevor es endgültig beschlossen wird. Das Erfordernis der Durchführung dieses Verfahrens kann in die Verordnungsermächtigung integriert werden.

- (3) Für Grenzregionen, in denen aufgrund der Maut eine relevante Verlagerung aus dem Autobahnnetz heraus zu erwarten ist, wird eine Sonderregelung getroffen (Art. 2 Abs. 2 b) ii) der Wegekostenrichtlinie). Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um Bundesstraßen oder untergeordnete Straßen handelt.

Der Sache nach läuft die Sonderregelung darauf hinaus, für Strecken mit erheblichen Verlagerungseffekten grundsätzlich ebenfalls die Autobahnmaut zur Anwendung zu bringen. Unter der Voraussetzung, dass die Verlagerungseffekte mit erheblichen negativen Begleitfolgen für die Umwelt / Anwohner verbunden sind, werden erhöhte Beträge festgesetzt.

Der streckenmäßige Umfang der Regelungen richtet sich wiederum nach der zu erwartenden Effektivität im Hinblick auf das Ziel, die betreffenden Verlagerungen aus dem Autobahnnetz verhindern zu können.

Die Festlegung erfolgt im Verordnungswege. Vor dem Inkrafttreten ist die EU-Kommission in dem vorgesehenen Verfahren anzuhören. Außerdem bietet es sich an, die betroffenen Nachbarstaaten zuvor zu konsultieren und zu versuchen, sich insoweit auf ein gemeinsames Konzept zu verstständigen.

- (4) Für Fälle, in denen durch die oben genannten Untersuchungen festgestellt wird, dass eine staugefährdete Strecke (im gesamten Straßennetz) vorliegt, wird in dem zugrunde liegenden Gesetz die Erhebung einer Stauvermeidungsgebühr vorgesehen bzw. ermöglicht (vgl. Art. 9 Abs. 1 c) der Wegekostenrichtlinie). Auf die Ursache des Staus kommt es dabei nicht an. Der jeweilige Anwendungsbereich, der Adressatenkreis und die Höhe der Stauvermeidungsgebühr richten sich nach den jeweiligen örtlichen und zeitlichen Verhältnissen, die zu diesem Zweck genauer betrachtet werden müssen.

Da sich die Anwendungsfälle der Stauvermeidungsgebühr mit denen der Verlagerungsgebühr überschneiden können, erhält die Stauvermeidungsgebühr für die betreffenden Fahrzeugarten grundsätzlich Anwendungsvorrang, es sei denn die Verlagerungsgebühr liegt über der Staugebühr.

Erhebungstechnisch wird sichergestellt, dass die Stauvermeidungsgebühr einerseits mit der Maut kompatibel ist, andererseits von dieser getrennt erfasst und ausgewiesen wird.

Das zugrunde liegende Gesetz legt die anzuwendenden Gebührensätze bzw. -rahmen sowie bestimmte Kriterien fest, nach denen festzustellen ist, wann eine „staugefährdete Strecke“ vorliegt und das Ausweichen auf andere Strecken zumutbar ist. Die Anwendbarkeit auf konkrete Streckenabschnitte wird durch Verwaltungsakt (neues Zeichen gemäß StVO) verfügt. Zuständig ist die jeweilige oberste Straßenverkehrsbehörde des Landes.³⁴⁹

Eine Anhörung der EU-Kommission ist in diesem Falle nicht erforderlich.

³⁴⁹ Die Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren kann durch einen Verzicht auf die Benennung der zuständigen Behörde nicht vermieden werden, da ohnehin von Art. 85 Abs. 1 GG abweichende Verfahrensregelungen erforderlich sind, so dass eine Mitentscheidungsbefugnis des Bundesrates besteht.

(5) In das für die Umsetzung des Gesamtkonzepts erforderliche Gesetz wird eine Ermächtigung der Kommunen aufgenommen, unter bestimmten Voraussetzungen Stadtstraßengebühren zu erheben (unter Einschluss von Bundes- und Landesstraßen). Zu den Voraussetzungen zählt, dass das Erhebungssystem mit demjenigen der allgemeinen Mautgebühr erhebungstechnisch kompatibel sein muss.

Eine Bindung an den Adressatenkreis der Wegekostenrichtlinie (Kfz ab 12 t zGG) besteht nicht.

(6) Die Länder werden durch besondere Ausführungsvorschriften (allgemeine Verwaltungsvorschriften) zur StVO angehalten, zwecks Vermeidung von Verlagerungseffekten aufgrund der Maut in bestimmter Weise von den Verkehrsbeschränkungsinstrumenten der StVO Gebrauch zu machen.

3.5.5 Weitergehende verfassungsrechtliche Aspekte

Soweit die einzelnen erörterten Ausnahmen und Freiräume verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, sind diese bereits weitgehend in den vorstehenden Unterkapiteln erörtert worden.³⁵⁰ Daraus ergibt sich, dass grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die jeweiligen über die Autobahnmaut hinausgehenden Regelungsmöglichkeiten bestehen.

Allerdings bedarf die Ausgestaltung in den Einzelheiten einer spezifischen Überprüfung anhand der finanzverfassungsrechtlichen Maßstäbe und der Grundrechte. Das bedeutet, dass sämtliche Regelungen mit den Anforderungen des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) in Übereinstimmung stehen müssen. Außerdem müssen sie – als Eingriffe in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) – mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sein.

Das im Zusammenhang der Einzelinstrumente verfolgte Ziel, besondere verkehrliche Be- und Überlastungen zu verhindern bzw. deren negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und auf Umweltschutzbelange in Grenzen zu halten, eignet sich grundsätzlich als Legitimationsgrund für die betreffenden Grundrechtseingriffe.³⁵¹

Aspekte der Gebührenbemessung für die Autobahnmaut sind bereits angesprochen worden.³⁵² Soweit mit ergänzenden Regelungen die für die Autobahnmaut vorgesehene – und hinreichend gerechtfertigte – Gebührehöhe nicht überschritten wird, stellt sich hier keine besondere Problemlage ein. Problematisch können nur Konstellationen liegen, in denen die Gebühr höher liegt. Dort kommt es darauf an, ob der spezifische Zweck der

³⁵⁰ Siehe 3.5.2.1. bis 3.5.2.4.

³⁵¹ Siehe oben, 3.1.2.1.

³⁵² Siehe oben, 3.2.2.

Sonderbehandlung die abweichende Gebührenhöhe rechtfertigt. Unter dem hier nur eingenommenen allgemeinen Blickwinkel erscheint das grundsätzlich möglich.

Im übrigen lässt sich – abgesehen von Einzelfragen der konkreten Ausgestaltung, die hier nicht beleuchtet werden können – nur ein weiterer verfassungsrechtlich relevanter Problemkreis ausmachen, der von konzeptioneller Bedeutung sein kann: die Frage, welche Fahrzeuge in die besonderen Regelungen einbezogen werden. Gemeinschaftsrechtlich wird diese Frage im folgenden Kapitel zu betrachten sein.³⁵³ Verfassungsrechtlich ist sie im Hinblick auf das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) von Belang. Denn jede Einschränkung des Adressatenkreises stellt sich gegenüber den anderen Straßenbenutzern als Ungleichbehandlung dar, für die es einer eigenständigen sachlichen Rechtfertigung bedarf.³⁵⁴

Für die an dieser Stelle anstehenden Überlegungen zur Schaffung angemessener Begleitregelungen zur Autobahnmaut gilt: Eine hinreichende Rechtfertigung für die Eingrenzung des Kreises der Gebührenpflichtigen auf die Nutzer von Kfz ab 12 t zGG ist insoweit unproblematisch anzunehmen, als mit den jeweiligen Sonderregelung nur bezweckt wird, Begleitfolgen der Autobahnmaut zu vermeiden. Hier folgt die Legitimation für die Ausnahme aus der Rechtfertigung für die betreffende Regelgebühr. So liegt es bei den Verlagerungsgebühren für Bundesstraßen und Straßen in Grenzgebieten.

Anders ist es bei Gebührenregelungen, mit denen selbständige Ziele verfolgt werden, die also nicht nur dazu da sind, Folgeerscheinungen der Autobahnmaut abzumildern. Das betrifft konkret die Stauvermeidungsgebühr und etwaige Stadtstraßengebühren. Sofern in dem jeweiligen Anwendungsfall nicht (ebenfalls) eine Situation vorzufinden ist, in der es aus speziellen Gründen gerechtfertigt erscheint, ausschließlich Fahrzeuge ab 12 t zGG mit der Belastung zu versehen, müssen derartige Regelungen aus Gründen der Gleichbehandlung auch für andere Fahrzeugarten gelten.

Allerdings wird auch vor dem Hintergrund der einzelnen konkreten örtlichen Situationen häufig ein besonderes Bedürfnis bestehen, gerade den Schwerlastverkehr von bestimmten innerörtlichen Straßen fernzuhalten, weil er in besonderem Maße für die Entstehung von Staus und die Erzeugung staubedingter Immissionen vor Ort verantwortlich ist. Kann die zuständige Behörde sachgemäße Erwägungen in diesem Sinne vorweisen, so erscheint eine Eingrenzung der Gebührenpflicht auf besonders schwere Fahrzeuge auch hier vor dem Gleichheitssatz vertretbar.

³⁵³ Siehe unten, 3.6.

³⁵⁴ Zu den Anforderungen des Gleichheitssatzes siehe eingehend oben, 3.1.2.1. m.w.N.

3.6 Einbeziehung weiterer Kraftfahrzeugarten

Innerhalb des Zielkontextes der vorliegenden Studie spielt die Ausweitung des Pflichtigenkreises auf die Benutzer anderer Kraftfahrzeuge (leichtere Lkw, Pkw) keine unmittelbare Rolle, da es hier um die besondere Verantwortung des Schwerlastverkehrs im Hinblick auf die Kosten der Infrastruktur, die ausgelösten Umweltbeeinträchtigungen und die Wettbewerbsnachteile des Schienengüterverkehrs geht.

In späteren Phasen der Fortentwicklung der bundesdeutschen und/oder der gemeinschaftsrechtlichen Verkehrspolitik kann die Ausdehnung auf andere Verkehrsmittel jedoch an Bedeutung gewinnen. Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfazierung hat Entsprechendes bereits programmatisch nahegelegt.³⁵⁵

Das wirft die Frage auf, ob und inwieweit das Gemeinschaftsrecht einer generellen Erweiterung der Gebührenpflicht auf andere Kraftfahrzeuge entgegensteht. Mit dieser Fragestellung ist vom Ansatz her in erster Linie nicht die Richtlinie 1999/62/EG, sondern das Primärrecht der Gemeinschaft berührt, gegebenenfalls auch das einschlägige sonstige Sekundärrecht. Es werden Anwendungsfelder außerhalb des sachlichen Geltungsbereiches der Wegekostenrichtlinie in den Blickpunkt genommen. Die Richtlinie selbst kann hier also nur indirekt Bedeutung erlangen.

Primärrechtlich ist grundlegend zwischen dem *gewerblichen* und dem *nichtgewerblichen* Kraftfahrzeugverkehr zu unterscheiden. Soweit der gewerbliche Verkehr betroffen ist, könnte nämlich das Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV zur Anwendung kommen. Jenes ist von seinem eindeutigen Wortlaut her aber nur für nationale Regelungen anwendbar, die Nachteile für „Verkehrsunternehmer“ mit sich bringen können. Außerhalb des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs können derartige Nachteile nicht entstehen.³⁵⁶

Für den nichtgewerblichen Kfz-Verkehr kommen primärrechtlich daher nur die allgemeinen Bestimmungen des EGV zum Tragen, denen sich gegenwärtig keine grundsätzlichen Hindernisse für die Anlastung von Wegekosten mittels Straßenbenutzungsgebühren entnehmen lassen.³⁵⁷ Das Schlechterstellungsverbot kommt hier nicht zur Anwendung. Da auch die übrigen sekundärrechtlichen Bestimmungen – namentlich die Richtlinien zur Besteuerung von Mineralöl³⁵⁸ – keine Sperrwirkung für die Konstituierung weiterer Abgaben enthalten, sind die nationalen Gesetzgeber zur Zeit frei darin, Straßenbenutzungsgebühren für den nichtgewerblichen Verkehr einzuführen.

Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Differenzierungsline nicht zwischen Pkw und Lkw bzw. zwischen Personen- und Güterverkehr zu ziehen ist, sondern zwischen ge-

³⁵⁵ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfazierung, Schlussbericht S.29 ff.

³⁵⁶ Siehe oben, 2.2.1.2.

³⁵⁷ Siehe oben zu Art. 12 EGV, 2.2.1.5.

³⁵⁸ Siehe oben, 2.2.2.1.

werblichem und sonstigem Straßenverkehr; denn für die Anwendbarkeit des Art. 72 EGV kommt es darauf an, ob Nachteile für Verkehrsunternehmer bewirkt werden können. Es findet aber auch gewerblicher Personenverkehr bzw. gewerblicher Pkw-Verkehr statt. Knüpft eine staatliche Regelung tatbestandlich ausschließlich an die Fahrzeugart an, so spiegelt sie diese Unterscheidungsmerkmale des Art. 72 EGV nicht sauber wider. Das kann zu regelungstechnischen Problemen führen, soweit allein auf fahrzeugbezogene Kriterien abgestellt werden soll.

Fraglich ist, was für diejenigen Teile des gewerblichen Verkehrs gilt, für welche die Richtlinie 1999/62/EG keine ausdrückliche Regelung trifft, also insbesondere für Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von weniger als 12 Tonnen. Für diesen potentiellen Anwendungsbereich könnte die Auffassung vertreten werden, der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren, auch im Zuge einer Ausdehnung des auf der Wegekostenrichtlinie beruhenden Gebührenregimes, sei nicht zulässig, weil die Wegekostenrichtlinie abschließend regele, für welche Fahrzeugarten des gewerblichen Straßengüterverkehrs Gebührenpflichten bestehen dürften.

Diese Ansicht überzeugt jedoch nicht. Sie widerspricht Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck der Wegekostenrichtlinie. Gemäß Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 d) gilt die Richtlinie nur für Fahrzeuge mit mindestens 12 t zGG. In den Erwägungsgründen der Wegekostenrichtlinie heißt es dazu, dass „die Angleichung der einzelstaatlichen Abgabesysteme“ unter den derzeitigen Umständen auf Nutzfahrzeuge mit einem bestimmten zulässigen Gesamtgewicht beschränkt werden soll (Erwägungsgrund 5).

Damit wird nicht erklärt, dass die Erhebung der in der Richtlinie ermöglichten Gebühren oder anderer Arten von Straßenbenutzungsgebühren nur auf die betreffenden Fahrzeugarten beschränkt zulässig sein soll. „Beschränkt“ werden soll vielmehr die Rechtsangleichung. Eine solche wird derzeit außerhalb des regulierten Bereiches nicht für erforderlich gehalten. Folglich soll es insoweit bei der bisherigen Rechtslage verbleiben. Das aber bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bestehende Gebührenbestimmungen für leichtere Nutzfahrzeuge – wie sie etwa in Frankreich und Italien vorhanden sind – beibehalten und neue nach Maßgabe des übrigen Gemeinschaftsrechts einführen können. Die gegenteilige Argumentation würde zur Unvereinbarkeit mit Erwägungsgrund 5 der Richtlinie führen. Denn die Konsequenz wäre, dass faktisch im Bereich der leichteren Nutzfahrzeuge eine ungleich stärkere Angleichung der Wettbewerbsverhältnissen angeordnet würde – nämlich die Einschränkung der in Frankreich und Italien bestehenden Mautbestimmungen auf Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 12 Tonnen.

Bestehen demnach auch für leichtere Nutzfahrzeuge grundsätzlich Spielräume zur Einführung von Gebührenregelungen auf nationaler Ebene für leichtere Nutzfahrzeuge, insbesondere zur Ausdehnung eines auf der Wegekostenrichtlinie beruhenden Gebührensystems auf die betreffenden Fahrzeugkategorien, so könnte es allerdings sein, dass in diesem Bereich noch das Diskriminierungsverbot des Art. 72 EGV (ex-Art. 76 EGV) be-

achtet werden muss. Denn aus dem Umstand, dass die Wegekostenrichtlinie darauf verzichtet, ihren Geltungsbereich auch auf leichtere Fahrzeuge zu erstrecken, könnte geschlossen werden, dass es in dieser Hinsicht an einer Regelung im Sinne des Art. 71 Abs. 1 EGV (ex-Art. 75 Abs. 1) fehlt, welche geeignet wäre, eine Sperrwirkung für Art. 72 EGV (ex-Art. 76 EGV) auszulösen. Diese Auffassung wurde schon für die in diesem Punkt deckungsgleiche Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG vertreten.³⁵⁹ In der Konsequenz würde dies dazu führen, dass die Einführung von Gebühren für leichte Nutzfahrzeuge nur als zulässig erachtet werden könnte, sofern die Gebühr nicht einseitig für deutsche Unternehmen durch Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen wird³⁶⁰ (wie etwa im Falle einer Senkung der Kfz-Steuer³⁶¹).

Auf der anderen Seite steht allerdings, dass die EU-Organe durch den bewussten Verzicht auf Regelungen für andere Fahrzeuge als solche ab 12 t zGG der Sache nach zum Ausdruck gebracht haben, dass sie eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen in den übrigen Bereichen des gewerblichen Gütertransports auf der Straße nicht für erforderlich halten. Damit liegt der Sache nach eine Regelung im Sinne des Art. 71 Abs. 1 EGV vor, wenngleich sich diese inhaltlich als Regelungsverzicht darstellt.³⁶² Das spricht dafür, das Schlechterstellungsverbot auch in diesem Sektor des gewerblichen Verkehrs für nicht mehr anwendbar zu erachten.

Welcher der Auslegungen insoweit zu folgen ist, kann im vorliegenden Kontext letztlich jedoch dahinstehen, weil es ohnehin nicht im Interesse des Umweltschutzes liegen kann, die Schwerverkehrsabgabe durch anderweitige Abgabensenkungen zu kompensieren.

Im Resultat stehen einer Ausweitung des Mautsystems auf andere Fahrzeugarten jedenfalls keine prinzipiellen Hindernisse des Gemeinschaftsrechts entgegen.

Verfassungsrechtlich sind ohnehin keine ernsthaften Bedenken ersichtlich.

3.7 Zwischenergebnis

Die bundesdeutsche Verfassung gestattet es grundsätzlich, streckenbezogene Gebühren für die Benutzung von Straßen einzuführen. Die Gesetzgebungskompetenz – auch für die nicht unter Bundesauftragsverwaltung stehenden Straßen – liegt hierfür beim Bund.

Die Wegekostenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (1999/62/EG) erlaubt es jedoch für Fahrzeuge ab 12 t zulässigem Gesamtgewicht nur, eine solche Gebühr systematisch für die Benutzung von **Autobahnen** einzuführen (Autobahnmaut, vgl. Art. 7 Abs.

³⁵⁹ Vgl. Hof, Straßenverkehrsabgaben, S.183 f.

³⁶⁰ Eingehend Hof, S.174 ff.

³⁶¹ Im Hinblick Fahrzeuge unter 12 t zGG entfalten die Bestimmungen der Richtlinie 1999/62/EG keine „Erlaubniswirkung“ zur Senkung der Kfz-Steuern auf das dort festgelegte Mindestniveau, weil leichtere Fahrzeuge nicht vom Geltungsbereich der Richtlinie erfasst werden.

³⁶² Siehe bereits oben, 2.2.1.2.

1 bis 3, 9 und 10 der Richtlinie). Auf sonstige Fernstraßen kann das System weder generell noch zu wesentlichen Anteilen ausgedehnt werden.

Die **Höhe** der gewogenen durchschnittlichen Mautgebühren muss sich an den Ausgaben für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der von der Maut erfassten Netze orientieren (vgl. Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie). Einzelbeträge können darüber oder darunter liegen. Die Verfolgung zusätzlicher Lenkungszwecke durch besondere Aufschläge ist nicht zulässig.

Zu den insoweit berücksichtigungsfähigen Kostenarten gehören alle Kosten, die notwendigerweise aufgewendet werden müssen, um die Herstellung, die Entwicklung und den fortlaufenden Betrieb der betreffenden Infrastruktur nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften funktionsgerecht sicherzustellen (**Infrastrukturausgaben**). Dazu zählen auch Ausgaben, die für Umweltanforderungen aufgewendet werden, soweit der Bau, der Betrieb oder der Ausbau der Infrastruktur ohne diese nicht möglich oder nicht zulässig ist (**umweltbezogene Infrastrukturausgaben**). Einbezogen werden können nach diesen Maßstäben auch die **Kosten des Maut-Erhebungssystems** einschließlich seiner Kontrolle, außerdem die **verkehrspolizeilichen Aufwendungen**.

Maßgebend ist grundsätzlich, ob es sich um Kosten handelt, die der Betreiber der Infrastruktur aufwendet (bzw. der Staat in dieser Funktion, nicht in der Rolle als schlichter Sachwalter des Gemeinwohls). Alle anderen Kosten – insbesondere solche, die bei Dritten anfallen (z. B. zur Begleichung von Unfallfolgelasten oder von staubedingten ökonomischen Nachteilen) – sind nicht berücksichtigungsfähig. Der Begriff der „**externen**“ Kosten ist insoweit allerdings ungenau, weil hierunter all jene Kosten zu verstehen sind, die von den Nutzern der Infrastruktur nicht selbst getragen werden müssen. Hierzu gehören auch die Ausgaben des Staates für die Infrastruktur.

Legt man der weiteren Betrachtung diese Erwägungen zugrunde, so ist es dem Staat zwar nicht gestattet, den Nutzern über die Maut weitere Kosten anzulasten, die bei ihm selbst als Sachwalter des Gemeinwohls oder bei privaten Dritten anfallen. Er ist aber nicht daran gehindert, **zusätzliche rechtliche Anforderungen** an den Bau, den Betrieb oder den Ausbau der Infrastruktur zu stellen. So kann er den Netzbetreiber beispielsweise verpflichten, bestimmte Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Strecken zu ergreifen. Die Aufwendungen hierfür lassen sich im logisch zweiten Schritt als umweltbezogene Infrastrukturaufwendungen über die Maut den Nutzern anlasten.

Innerhalb der zu beachtenden Höhenbegrenzung gestattet die Richtlinie auch die Anwendung **emissionsbezogener Differenzierungen** (vgl. Art. 7 Abs. 10). Diese werden jedoch hinsichtlich ihrer Spannweite ausdrücklich begrenzt. Abweichungen hiervon lässt die Wegekostenrichtlinie nicht zu.

Die **Einnahmeverwendung** wird durch die Wegekostenrichtlinie nicht abschließend geregelt. Insbesondere müssen die Verwendungsbereiche nicht mit den Erhebungsgründen korrespondieren. Die Richtlinie gestattet mit Art. 9 Abs. 2 explizit die Verwendung von

Anteilen der Einnahmen auch für **nicht infrastrukturbbezogene Maßnahmen des Umweltschutzes** sowie für den **Ausbau der Infrastrukturnetze anderer Verkehrsträger** (namentlich des Schienennetzes).

Da das Mautsystem grundsätzlich nur auf Autobahnen gilt, ist mit erheblichen **Verlagerungseffekten** in das übrige Straßennetz zu rechnen, die sich auf die Umweltbilanz des Gesamtsystems negativ auswirken können. Die Richtlinie gewährt den Mitgliedstaaten allerdings gewisse Spielräume für Ausweitungen und Sonderregelungen. Unter Wahrnehmung dieser Freiräume erscheint es möglich, die Verlagerungswirkungen und deren Folgen in überschaubaren Grenzen zu halten:

- Durch Ausnutzen von in der Wegekostenrichtlinie verankerten Ausnahmespielräumen ist es unter anderem möglich, Abschnitte des übrigen Fernstraßennetzes in das Mautsystem einzubeziehen, soweit anderenfalls mit Verlagerungen von Autobahnverkehr auf die betreffenden Abschnitte zu rechnen wäre, die sich negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würden. Das folgt aus Art. 2 Abs. 2 b) i) der Richtlinie. Die Vorschrift dient ihrem Sinn und Zweck nach dazu, den Staaten die Möglichkeit zu geben, im Hinblick auf die Verkehrssicherheit problematische Verkehrsverlagerungen der Autobahnmaut unterbinden zu können. Die betreffende Gebühr kann deshalb ebenso als „**Sicherheitsmaut**“ wie als „**Verlagerungsmaut**“ bezeichnet werden.

Erhöhte Gefahren für die Verkehrssicherheit liegen regelmäßig vor, wenn nicht nur unwesentliche Verkehrsverlagerungen ausgelöst werden; denn der Sicherheitsstandard der allgemeinen Fernstraßen (auch der Bundesstraßen) liegt aufgrund verschiedener Faktoren (Kreuzungsverkehr, Langsamverkehre, Ortsdurchfahrten, Randstreifen usw.) deutlich unter dem der Autobahnen.

Für die Erhebung der Maut auf Streckenabschnitten des allgemeinen Fernstraßennetz, für die mit einer Verlagerung von Schwerlastverkehr aufgrund der Autobahnmaut gerechnet werden kann, bedarf es der Ausarbeitung eines Untersuchungsprogramms und eines Bewertungskonzepts. Vor Inkrafttreten entsprechender Regelungen muss die EU-Kommission angehört werden, ohne dass dieser insoweit Entscheidungsbefugnisse zustehen würden.

- Für **Grenzgebiete** können darüber hinaus **Sonderregelungen** getroffen werden (vgl. Art. 2 Abs. 2 b) ii) der Richtlinie). Die zugrunde liegende Vorschrift der Richtlinie dient ebenfalls dazu, Verlagerungseffekte eindämmen zu können.

Im Zusammenhang derartiger Sonderregelungen können auch andere Maßstäbe als diejenigen des Mautsystems zur Anwendung gebracht werden. Es können insbesondere auch Teile des untergeordneten Straßennetzes einbezogen werden. Diese Gebühr kann oberhalb der Maut liegen, wenn dies zur Verhinderung von Verlagerungswirkungen oder zur Vermeidung von Folgewirkungen (unter anderem im Hinblick auf Umweltbelange) erforderlich ist. Einer Prüfung unter dem Aspekt der Sicherheit be-

darf es hier nicht. Auch diese Gebühr muss allerdings erhebungstechnisch mit dem allgemeinen System kompatibel sein.

Vor dem Inkraftsetzen ist wiederum die EU-Kommission anzuhören. Es bietet sich an, mit den betreffenden Nachbarstaaten zu kooperieren.

- Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten frei darin, eigenständig Gebührensysteme zum Zwecke der Verhinderung von Verkehrsstauungen zu entwickeln (vgl. Art 9 Abs. 1 c) der Richtlinie). Im Hinblick auf solche „**Stauvermeidungsgebühren**“ sind sie nicht an konkrete Vorgaben der Richtlinie gebunden, auch nicht in Bezug auf die Gebührenhöhe. Aus Gründen der Praktikabilität sollte jedoch ein erhebungstechnisch mit dem allgemeinen System kompatibler Weg eingeschlagen werden. Eine Anhörung der EU-Kommission ist nicht erforderlich.
- Schließlich können in den Mitgliedstaaten **Gebühren für die Benutzung von Stadtstraßen** eingeführt werden (vgl. Art. 9 Abs. 1 b) der Richtlinie). Auch hierfür spricht die Wegekostenrichtlinie keine verbindlichen Vorgaben aus.

Aus **verfassungsrechtlicher** Sicht ergeben sich für die Realisierung des Mautkonzepts der Wegekostenrichtlinie keine relevanten Hindernisse. Die Beschränkung des Systems auf schwere Nutzfahrzeuge erweist sich als hinreichend legitimiert, um die mit dem System verbundenen Grundrechtseingriffe zu begründen. Das folgt aus der besonderen Verursachungsverantwortung des Schwerlastverkehrs im Hinblick auf die Kosten der betreffenden Infrastruktur sowie auf die schwerverkehrsbedingten Umweltbelastungen.

Das Gebührensystem kann schließlich auch auf **andere Fahrzeugarten** (unter 12 t zGG, Pkw) erweitert werden. Dem stehen grundsätzlich weder das bundesdeutsche Verfassungsrecht noch das europäische Gemeinschaftsrecht entgegen.

4 Gestaltungsoptionen zur Ergänzung und zu einer umweltorientierten Reform des Mautsystems

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Bestimmungen des europäischen Gemeinschaftsrechts der Realisierung umweltorientierter Ziele im Rahmen der (als zielführendes Instrument allein zur Verfügung stehenden) Schwerverkehrsmaut gewisse Grenzen setzen. Insbesondere ist es nicht möglich, den Verursachern auf diesem Wege nicht infrastrukturbzogene externe Kosten anzulasten. Auch können Lenkungszwecke mit der Maut nur insoweit verfolgt werden, als sie sich integriert in das relativ enge Korsett der für die Maut festgesetzten Höhe und Bemessungsstruktur umsetzen lassen. Als Steuerungsinstrument zur Verlagerung von Schwerlastverkehr auf die Schiene oder – weitergehend – zur Verkehrsvermeidung scheidet die Schwerverkehrsmaut daher praktisch aus.

Das legt den Gedanken nahe, nach Möglichkeiten zur Verwirklichung weitergehender umweltpolitischer Absichten außerhalb des Systems der Maut zu suchen. Hierfür kommen einerseits die bestehenden verkehrsbezogenen Abgaben in Betracht, andererseits zusätzliche bzw. neue Rechtsinstrumente. Im Folgenden soll zunächst beleuchtet werden, welche Spielräume hierfür auf Grundlage des gegenwärtig existierenden Verfassungs- und Europarechts bestehen (4.1). Erwägungen zu Veränderungen des übergeordneten rechtlichen Rahmens werden anschließend erörtert (4.2).

4.1 Optionen auf Basis des bestehenden übergeordneten Rechts

4.1.1 Verfolgung weitergehender Zwecke im Rahmen vorhandener Abgaben

4.1.1.1 Mineralölsteuer

Die Besteuerung von Mineralölprodukten eignet sich vom instrumentellen Ansatz her relativ gut zur Realisierung umweltpolitischer Lenkungsabsichten.

Da die Steuer verbrauchsabhängig erhoben wird, besteht ein enger Zusammenhang zur Fahrleistung und damit zu den verursachten Umweltbelastungen. Spürbare Erhöhungen der Mineralölsteuer können die Verkehrsmittelwahl sowohl in Richtung verbrauchsgünstigerer Fahrzeuge als auch in Richtung anderer Verkehrsträger beeinflussen und darüber hinaus Anstöße zur Vermeidung überflüssiger Fahrzeugbewegungen geben. Das gilt auch für den (schweren) Güterverkehr auf der Straße. Abgesehen von generellen Erhöhungen kommt insbesondere eine Erhöhung der Steuer auf Diesel in Betracht, die sich zwar nicht nur, aber doch in erster Linie auf die gewerbliche Beförderung von Waren und Personen auswirken würde. Zu bedenken ist jedoch, dass Belastungserhöhungen bei der

Mineralölsteuer grundsätzlich alle Fahrzeugarten und Benutzergruppen treffen, so dass die spezifischen Effekte auf den schweren Straßengüterverkehr eher gering ausfallen.

Ob und inwieweit eine Erhöhung der Steuer auf Mineralölprodukte insgesamt oder speziell der Steuersätze auf Diesel anzustreben ist, ist eine politische Frage, für deren Beantwortung neben umweltbezogenen auch sozial- und wirtschaftspolitische Aspekte zu berücksichtigen sind. Gegenwärtig scheint sich die Bundesregierung mit ihrem Konzept der „Öko-Steuer“ auf eine mittelfristig feste Linie verständigt zu haben, die nur wenig Spielraum für weitergehende Erhöhungsszenarien lässt. Im vorliegenden Zusammenhang sind solche Erhöhungsmodelle aber auch nur von zweitrangigem Interesse. Hier geht es speziell darum, die besondere Verursachungsverantwortung des Schwerlastverkehrs für Umweltbeeinträchtigungen und sonstige externe Belastungen abgabenrechtlich aufzufangen sowie Anreize in Richtung einer umweltverträglichen Verkehrsmittelwahl im Sektor des Schwerlastverkehrs zu schaffen. Hierfür erscheint das Konzept einer Schwerverkehrsmaut grundsätzlich günstiger, so dass die Mineralölsteuer insoweit nur „zweite Wahl“ ist.

Eine andere Frage ist, ob es als sinnvoll angesehen werden kann, die Mineralölsteuer – wie von der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vorgeschlagen³⁶³ – zur Kompensation der Schwerverkehrsmaut in gewissem Umfang zu senken. Diese Idee ist aus instrumenteller Sicht negativ zu beurteilen. Denn indem die durch die Maut ausgelöste Abgabenlast (teilweise) kompensiert wird, werden auch die beabsichtigten umweltbezogenen Lenkungswirkungen relativiert. Die Konsequenz einer Herabsetzung der Mineralölsteuer wäre, dass die Maut zur Erreichung gleichwertiger Lenkungseffekte höher ausfallen müsste – was jedoch durch die Bemessungsbestimmungen der Wegekostenrichtlinie verhindert wird.

Dieser Zusammenhang stellt sich als besonders bedeutsam dar, weil die Mineralölbesteuerung im vorliegenden Kontext nicht nur belastungsseitig von Interesse ist, sondern auch – und insbesondere – im Hinblick auf die Einnahmeseite. Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer können nämlich gezielt eingesetzt werden, um infrastrukturelle Benachteiligungen der Eisenbahn (wie auch des öffentlichen Nahverkehrs im Rahmen des GVFG) zu beheben und um Maßnahmen des Umweltschutzes zu finanzieren, die über das Mautsystem nicht gedeckt werden können, weil sie dessen Einnahmevolumen übersteigen.

Damit ergibt sich: Konzeptionell kann die Mineralölsteuer im Verhältnis zur Schwerverkehrsmaut eine besondere Rolle einnehmen. Solange das europäische Gemeinschaftsrecht die Maut ihrer Höhe nach auf die durchschnittlichen Kosten der betreffenden Infrastrukturretze begrenzt und damit der Verfolgung weitergehender Lenkungszwecke und der Internalisierung nicht infrastrukturbezogener externer Kosten entgegensteht, kann die

³⁶³ Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht S.40.

Mineralölsteuer in diese Lücke treten. Das gilt sowohl belastungsseitig als auch im Hinblick auf die Einnahmeverwendung. Indem die Mineralölsteuer auf Diesel trotz Einführung der Maut unverändert beibehalten oder weiter erhöht wird, kann die Maut ihre beabsichtigte Lenkungswirkung um so besser entfalten. Sollten die Einnahmen aus der Mineralölsteuer in größerem Umfang als bisher für die Schieneninfrastruktur und für Umweltschutzprogramme verwendet werden, können die vom Straßenverkehr im Allgemeinen und vom Schwerlastverkehr im Besonderen hervorgerufenen Umweltbelastungen weiter vermindert werden.

Weder das bundesdeutsche Verfassungsrecht noch das europäische Gemeinschaftsrecht stehen einer in diesem Sinne umweltpolitisch erweiterten Rollenbestimmung für die Mineralölsteuer entgegen:

- Wie bereits im zweiten Kapitel erörtert, sind die nationale Mineralölsteuern gemeinschaftsrechtlich eigenständigen Harmonisierungsvorschriften unterworfen, welche ihrerseits nur Mindestsätze festsetzen, nicht jedoch Begrenzungen nach oben vorsehen.³⁶⁴ Vorgaben für die Einnahmeverwendung enthalten sie ebenfalls nicht.

Eine allgemeine Erhöhung der Mineralölsteuer oder eine besondere Anhebung der Steuer auf Diesel ist gemeinschaftsrechtlich nicht untersagt. Hieran ändert auch die Wegekostenrichtlinie nichts. Jene erstreckt sich ihrem sachlichen Anwendungsbereich nach nicht auf die Mineralölbesteuerung und lässt auch sonst nicht erkennen, dass den nationalen Gesetzgebern insoweit Grenzen gesetzt werden sollen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die Mineralölsteuern der Nationalstaaten grundsätzlich nicht als gegenleistungsabhängige Abgaben zur Finanzierung der Infrastruktur konzipiert sind, sondern als Instrumente zur allgemeinen Einnahmeerzielung der öffentlichen Haushalte.

Sonstige ernstliche Bedenken gemeinschaftsrechtlicher Art sind ebenfalls nicht ersichtlich. Insbesondere sind solche nicht aufgrund des Schlechterstellungsverbotes des Art. 72 EGV begründet, da keine spezifischen Benachteiligungswirkungen für ausländische im Verhältnis zu inländischen Verkehrsunternehmern entstehen können.³⁶⁵

- Das deutsche Verfassungsrecht erlaubt es dem Gesetzgeber, für die Mineralölsteuer wie für andere Steuerarten neben dem Zweck der Einnahmeerzielung verhaltenslenkende Absichten zu verfolgen.³⁶⁶ Einnahmeseitig engt das Finanzverfassungsrecht den Steuergesetzgeber ebenfalls nicht ein. Es gilt das Prinzip der Gesamtdeckung (Nonaffektation) – mit der Konsequenz, dass die Mittel aus der Mineralölsteuer von Verfassungs wegen sowohl für Zwecke des Straßenverkehrs als auch für solche des

³⁶⁴ Siehe oben, 2.2.1.1.

³⁶⁵ Vgl. insoweit oben, 2.2.1.2.

Eisenbahnverkehrs oder für außerverkehrliche Verwendungen benutzt werden können.³⁶⁷ Die gegenwärtig bestehende Bindung der Mittel an den Verkehrshaushalt³⁶⁸ besitzt daher keinen Verfassungsrang und kann vom Gesetzgeber jederzeit aufgehoben oder modifiziert werden. Zu warnen ist lediglich vor einer neuen Verwendungsbindung für anderweitige Zwecke, die ihrem Umfang nach so bedeutsam wäre, dass von einer Einengung des Dispositionsspielraumes des Haushaltsgesetzgebers aus gegangen werden müsste.³⁶⁹

Die Mineralölsteuer bildet somit aus der Perspektive einer umweltorientierten Verkehrs politik auf absehbare Zeit einen unverzichtbaren Bestandteil des Abgabensystems. Die Einführung einer streckenbezogenen Abgabe auf die Benutzung der Straßenverkehrsinfrastruktur rechtfertigt nicht die Senkung der Mineralölsteuer. Jene wird vielmehr benötigt, um zusätzliche verhaltenslenkende Impulse in Richtung einer umweltverträglichen Verkehrsmittelwahl sowie einer Vermeidung überflüssigen Verkehrs auszulösen und zugleich Finanzmittel zu gewinnen, um verkehrsbedingte Umweltbeeinträchtigungen vermeiden, vermindern oder beheben zu können. Diese Funktionen der Mineralölsteuer können akzentuiert und zielgerichtet ausgebaut werden, ohne dass dem verfassungs- oder gemeinschaftsrechtliche Hindernisse im Wege stünden.

4.1.1.2 Kfz-Steuer

Im Gegensatz zur Mineralölsteuer ist die Kraftfahrzeugsteuer von ihrer Wirkungsweise her von vornherein erheblich weniger geeignet, umweltorientierte Ziele zu verwirklichen, da sie tatbestandlich an das Halten von Kfz anknüpft, nicht an deren Benutzung. Allenfalls lassen sich durch die konkrete Ausformung ihrer Bemessungskriterien Anreize zur Anschaffung weniger umweltschädlicher Fahrzeuge bilden. Die Kfz-Steuer unterscheidet sich instrumentell von der Schwerverkehrsmaut derart, dass sie nicht als brauchbar erscheint, die Schwerverkehrsmaut systematisch zu ergänzen.

Abgesehen davon ist die Kfz-Steuer auch wegen ihres erheblich geringeren Einnahmevolumens im vorliegenden Zusammenhang weniger interessant als die Mineralölsteuer. Schließlich liegt die Ertragskompetenz bei den Ländern, so dass der Bund auch keine Möglichkeiten hat, die Mittelverwendung gezielt in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen.

Die Kfz-Steuer bedarf daher an dieser Stelle keiner näheren Betrachtung.

³⁶⁶ So bereits zur Straßengüterverkehrssteuer BVerfGE 38, S.61, 79 ff.; eingehend zu den zulässigen Lenkungszwecken Sackofsky, NJW 2000, S.2619, 2620 ff.; siehe auch oben, 2.1.2.1.

³⁶⁷ Zum Nonaffektionsprinzip siehe oben, 2.1.2.1.

³⁶⁸ Vgl. § 33 Haushaltssanierungsgesetz 2000, BGBl. I 1999, S.2534; siehe zum Ganzen oben, 2.1.1.1.

³⁶⁹ Vgl. zu diesem Kriterium BVerfGE 93, S.319, 348.

4.1.2 Erhebung einer zusätzlichen Umweltabgabe

Um die festgestellte „Lenkungslücke“ im Konzept der Wegekostenrichtlinie aufzufüllen, kann ferner daran gedacht werden, die bestehenden Abgaben (einschließlich der noch ausstehenden Schwerverkehrsmaut) durch weitere Geldleistungspflichten zu ergänzen. Insbesondere könnte in Betracht gezogen werden, die Maut, die Mineralölsteuer oder die Kfz-Steuer mit einer Art „Zusatzabgabe“ zu versehen, die dazu dient, Vermeidungs- und Verlagerungseffekte auszulösen, und deren Einnahmen gezielt für die Eisenbahn-Infrastruktur und/oder für Umweltschutzaufwendungen zu benutzen sind.

Ungeachtet spezieller verfassungs- und gemeinschaftsrechtlicher Einzelfragen stellt sich hierbei regelmäßig das Problem der Gleichartigkeit mit der jeweiligen „Basisabgabe“, da die Erhebungsgrundlage beider Geldleistungspflichten identisch ist:

Am Beispiel einer umweltpolitisch begründeten „Zusatzabgabe“ auf die Maut lässt sich dieses Problem unschwer erkennen. Wird die Maut schlicht um einen Erhöhungsbetrag mit dem oben beschriebenen Zweck versehen, so handelt es sich bei ihr doch wie bei der zugrunde liegenden Maut um eine Abgabe auf die Benutzung des betreffenden Verkehrsnetzes. Der Erhebungstatbestand ist also der Gleiche. Unabhängig davon, ob es gelingen würde, den Zusatzbetrag nach weiteren oder abweichenden Kriterien zu differenzieren, bliebe es doch dabei, dass die Netzbennutzung streckenbezogen „bepreist“ würde. In gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht hätte dies zur Konsequenz, dass die Zusatzabgabe in vollem Umfang wie ihre Basis Gegenstand der Wegekostenrichtlinie wäre. Denn deren Sinn und Zweck ist es, ein gemeinschaftsweit harmonisiertes System von (zulässigen) Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerlastverkehr zu schaffen. Die Richtlinie gibt unzweifelhaft zu erkennen, insoweit eine abschließende Regelung treffen zu wollen.³⁷⁰ Die Erhebung einer weitergehenden Abgabe auf denselben Benutzungstatbestand stellt demnach nichts anderes als eine Überschreitung der zulässigen Mauthöhe dar.

Von daher kann eine Zusatzabgabe allenfalls auf andere Erhebungstatbestände gestützt werden. Das könnte der Kraftstoffverbrauch sein. Dieser ist aber bereits Gegenstand der Mineralölsteuer. Ein Zusatzbetrag hierauf käme der Sache nach einer Mineralölsteuererhöhung gleich. Dabei ist nicht entscheidend, ob der Zusatzbetrag seinerseits nach anderen Kriterien differenziert berechnet wird. Für die finanzverfassungsrechtliche Einstufung einer Abgabe kommt es nämlich nicht auf die jeweilige Bezeichnung an, sondern auf ihren materiellen Gehalt.³⁷¹ Demnach würde es sich unabhängig von weiteren Differenzierungen hinsichtlich der konkreten Bemessung in jedem Falle um eine erhöhte Steuer auf den Verbrauch der betreffenden Mineralölprodukte handeln. Erhöhungen der Mineral-

³⁷⁰ Siehe zum Ganzen bereits oben, 3.2.1.1 und 3.2.1.2.

³⁷¹ BVerfGE 55, S.274, 304 f.; E 67, S.256, 276; E 92, S.91, 114.

ölsteuer stehen zwar – wie gezeigt – grundsätzlich weder die Bestimmungen des Verfassungs- noch diejenigen des Europarechts entgegen, doch rechtfertigt dies nicht die Klassifizierung als eine neue Abgabenart.

Für eine Zusatzabgabe auf die Kfz-Steuer gilt dem Sinne nach Entsprechendes. Abgesehen hiervon erscheint ein Zuschlag auf die Kfz-Steuer im vorliegenden Kontext ohnehin wenig interessant, weil diese halterbezogen erhoben wird und daher strukturell ungeeignet ist, die hier gesetzten Aufgaben zu erfüllen.

Demnach bleiben dem bundesdeutschen Gesetzgeber praktisch keine Spielräume zur Ergänzung des Mautsystems durch eine zusätzliche Abgabe, die an eine bereits bestehende oder vorgesehene Abgabenart anknüpft.

Außerhalb des Rahmens der bestehenden bzw. durch Rechtsvorschrift vorgesehenen Abgaben sind die realen Handlungsmöglichkeiten des Abgabengesetzgebers ebenfalls nicht mehr groß:

- Theoretisch könnte die Einführung einer Straßengüterverkehrssteuer gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG erwogen werden, ähnlich wie sie von 1969 bis 1971 in Deutschland bestand.³⁷² Hierdurch könnten über die Maut hinausgehende Steuerungswirkungen erzielt werden. Auch eine derartige Regelung stünde jedoch im Konflikt mit der Wegekostenrichtlinie, die für sich den Anspruch erhebt, EG-weit abschließend zu regeln, welche Abgaben den Verkehrsunternehmern für die Benutzung der Straßennetze mit bestimmten Fahrzeugen auferlegt werden dürfen. Gegen die Einführung einer neuen Abgabe nach dem Muster der Straßengüterverkehrssteuer³⁷³ bestehen deshalb gewichtige gemeinschaftsrechtliche Bedenken.

Für ein derartiges Modell ist kein gemeinschaftsrechtlich zulässiger und zugleich praktikabler Weg erkennbar. Die Steuer müsste sich (zumindest) von ihrem Erhebungstatbestand her von der Maut klar unterscheiden, um nicht als gemeinschaftsrechtswidrig eingestuft zu werden. Eine Abrechnung auf Grundlage der zurückgelegten Wegstrecke kommt deshalb nicht in Betracht. Hiervon wesentlich abweichende Bemessungskonzepte können hier nicht ausgemacht werden. Insbesondere dürfte die im Gesetz über die Straßengüterverkehrssteuer von 1968 vorgesehene Bemessung der Steuer nach Tonnenkilometern nicht als realisierbare Alternative betrachtet werden können, da sie der Bemessung nach der zurückgelegten Wegstrecke zumindest sehr nahe kommt.³⁷⁴

³⁷² Gesetz über die Besteuerung des Straßengüterverkehrs v. 28. Dezember 1968, BGBl. I S.1461; vgl. dazu Selmer / Brodersen / Nicolaysen, Straßenbenutzungsabgaben, S.39 ff.

³⁷³ Die Straßengüterverkehrssteuer bemaßt sich nach der Tonnenkilometerleistung auf Grundlage der nach § 20 a des GüKG in der damals gültigen Fassung vorgeschriebenen Tarifentfernung, vgl. § 3 Abs. 1 StraGÜVStG. Mit Aufhebung des Kabotagesystems sind die betreffenden Vorschriften des GüKG entfallen.

³⁷⁴ Eine Bemessung der Maut nach zurückgelegten Tonnenkilometern ist nach Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie durchaus zulässig.

- Denkbar erscheint daher allenfalls die Konzipierung einer Steuer, deren Höhe sich (überhaupt) nicht danach richtet, in welchem Umfang das Straßennetz in Anspruch genommen wird. Hierfür kann ein sachlich weiterführender und zugleich erhebungstechnisch nutzbarer tatbestandlicher Anknüpfungspunkt diesseits nicht erkannt werden.
- Die Überlegungen führen damit tendenziell weg von dem Gedanken einer *spezifischen* Schwererverkehrsabgabe, mit der bezweckt werden soll, die durch den Schwerlastverkehr hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigungen über die Erhebung einer Abgabe an die betreffende Verursachergruppe „zurückzugeben“ und spezielle Lenkungswirkungen im Hinblick auf die Wahl der Transportmittel im Güterverkehrssektor auszulösen.

Der Erhebung von umweltpolitisch motivierten Steuern allgemeinerer Art steht das europäische Gemeinschaftsrecht grundsätzlich nicht entgegen. Der Wegekostenrichtlinie lässt sich eine Sperrwirkung in dieser Richtung ebenfalls nicht entnehmen. Das gilt auch für umweltorientierte Steuern, die ihrerseits zusätzliche Belastungen für den schweren Lkw-Verkehr mit sich bringen würden (z. B. eine CO₂-Steuer). Derartige Konzepte können aber nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtung sein.

- Im übrigen verbliebe dem bundesdeutschen Gesetzgeber die Möglichkeit, eine nicht steuerliche Abgabe ohne Gegenleistungscharakter – also eine „Sonderabgabe“ (mit Finanzierungsfunktion) – zu erheben. Auch eine solche dürfte jedoch nur zulässig sein, wenn und soweit sie nicht in den tatbestandlichen Geltungsbereich der Wegekostenrichtlinie hineinreicht. Deshalb scheiden wiederum praktisch alle Konstruktionen aus, bei denen die Beförderung von Gütern durch Kfz mit mindestens 12 t zGG in Abhängigkeit von dem Umfang der Streckennutzung abgabepflichtig gemacht würde.

Eine Sonderabgabe, die gezielt auf die betreffenden Verkehrsunternehmen gerichtet ist, würde zudem an verfassungsrechtlichen Hürden scheitern. Denn Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion müssen nicht nur einer besonderen Sachaufgabe dienen – hier möglicherweise dem Ausbau und der Modernisierung des Schienennetzes für den Gütertransport – sondern auch gruppennützlich verwendet werden.³⁷⁵ Dass der Ausbau eines konkurrierenden Verkehrsnetzes den Unternehmen des Straßengüterverkehrs im weitesten Sinne nützlich sein soll, lässt sich aber schwerlich vertreten.

- Mit einer Sonderabgabe könnten deshalb allenfalls diejenigen belegt werden, denen ein ausgebautes und modernisiertes Schienentransportnetz zugute kommen könnte. Das sind diejenigen, die in Deutschland Produkte absetzen. Allein über diese Variante einer neuen Abgabe lohnte es sich intensiver nachzudenken. Allerdings fragt sich auch für diese Gruppe von potenziell Abgabepflichtigen, ob sie sich hinreichend von der Allgemeinheit unterscheidet, die ebenfalls einen Nutzen aus der Finanzierung der

³⁷⁵ Grundlegend BVerfGE 55, S.274; entspr. BVerfGE 67, S.256; E 91, S.186.

Aufgabe zöge.³⁷⁶ Deshalb erscheint es eher naheliegend, statt an eine Sonderabgabe an eine Abwandlung der Umsatzsteuer zu denken, die sich in getrennten Umsatzsteuersätzen für Waren und Dienstleistungen ausdrücken könnte. Ein solches Konzept bedürfte – sofern es überhaupt als politisch interessant erachtet werden sollte –, einer eingehenderen Betrachtung, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann.

Im Resultat lässt sich festhalten, dass der Gedanke einer umweltbezogenen Zusatzabgabe zur Ergänzung des Systems aus Schwerverkehrsmaut, Mineralölsteuer und Kfz-Steuer nicht hinreichend tragfähig erscheint, um hier – unter der Überschrift einer „umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe“ – näher untersucht zu werden. Allerdings bleibt zu betonen, dass das europäische Gemeinschaftsrecht grundsätzlich keine Sperrwirkung gegenüber umweltbezogenen Abgaben allgemeinerer Art entfaltet, die auch Auswirkungen auf das von der Wegekostenrichtlinie erfasste Güterverkehrsgewerbe mit sich bringen.

4.1.3 Internalisierung von Unfallkosten durch erweiterte Kfz-Versicherungspflichten

Die nicht von den Haftpflichtversicherungen für Kraftfahrzeuge gedeckten Unfallkosten bilden einen erheblichen Faktor der externen Kosten des Verkehrs. Das gilt für die gesamte Europäische Union und grundsätzlich unabhängig von der Art des Verkehrsmittels.³⁷⁷ Allerdings betrifft es aufgrund der proportional erheblich höheren Unfallgefahren in erster Linie den straßengebundenen Verkehr.³⁷⁸

So liegt es speziell auch in Deutschland, da hier wesentliche Teile der real anfallenden Unfallkosten von den Sozialversicherungsträgern (insbesondere auf Grundlage der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung) oder von privaten Kranken- und Unfallversicherungen getragen werden.

Eine besondere Versicherungspflicht besteht in Deutschland grundsätzlich nur für den Haftungsumfang der Kfz-Haftpflicht (vgl. § 1 des Pflichtversicherungsgesetzes – PflVG). Die Kfz-Haftpflicht erstreckt sich ihrerseits nur auf die Begleichung von Schäden Dritter, nicht aber von Schäden des Versicherten selbst (vgl. § 7 des Straßenverkehrsgesetzes – StVG –). Für eigene Schäden muss der Haftpflichtversicherte selbst aufkommen. Hierfür tritt im Falle von Gesundheitsschäden die allgemeine Krankenversicherung bzw. Unfallversicherung ein. Sofern nicht eine besondere Insassenversicherung besteht, erstreckt sich die Kfz-Haftpflicht auch nicht auf Schäden von (nicht gewerblich) beförderten Insassen (vgl. § 8 a StVG). Auch für die Begleichung von Insassenschäden müssen daher grundsätzlich die allgemeinen Kranken- und Unfallversicherungen aufkommen.

³⁷⁶ Kritisch hierzu BVerfGE 91, S.186 (Kohlepennig).

³⁷⁷ Vgl. EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.24 ff.

³⁷⁸ Vgl. nur EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., Anhang 10 m.w.N.

Der gewerbliche Güterverkehr bildet in dieser Hinsicht keine Ausnahme. Die Bestimmungen des Handelsgesetzbuches – HGB – und des Güterkraftverkehrsgesetzes – GüKG – sehen lediglich eine erweiterte Haftpflicht bzw. eine hierauf bezogene Versicherungspflicht hinsichtlich der beförderten Güter vor, nicht aber die Deckung eigener Schäden des Beförderers oder nicht gewerblich beförderter Insassen (vgl. den Vierten Abschnitt des HGB sowie § 7a GüKG).

Wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, lässt es die Wegekostenrichtlinie nicht zu, extern anfallende Unfallkosten über das Mautsystem auf die Verursacher überzuwälzen. Entsprechendes sah auch der ursprüngliche Entwurf der EU-Kommission für die Wegekostenrichtlinie nicht vor.³⁷⁹ Das Mautsystem dürfte hierfür auch wenig brauchbar sein, weil mit Hilfe einer streckenbezogenen Abgabe eine verursachungsgerechte Anlastung der Unfallkosten nicht möglich ist. Sinnvoller erscheint es, hierfür unmittelbar die Kfz-Haftpflichtversicherungen in Anspruch zu nehmen. Im Rahmen der Kfz-Haftpflicht wäre es möglich, die Tarife risikobezogen festzulegen und so spezifische Anreize zur Risikominderung (z. B. zu einem sicheren Fahrverhalten oder zum Kauf von Fahrzeugen mit höherem Sicherheitsstandard) zu geben. Innerhalb der EU-Kommission wird über eine entsprechende Ausweitung der Kfz-Haftpflicht denn auch bereits seit einigen Jahren diskutiert.³⁸⁰

Die Bundesrepublik dürfte sich unabhängig von dem noch offenen Ausgang der Diskussion innerhalb der EU grundsätzlich auch im Alleingang dafür entscheiden können, das gegenwärtige Versicherungssystem in diesem Punkt zu ändern. Rechtstechnisch bedarf es dafür insbesondere einer Änderung der §§ 7 ff. StVG. Die danach bestehende Kfz-Haftpflicht könnte auf sämtliche verursachten Schäden, zumindest aber auf sämtliche Personenschäden ausgedehnt werden. Parallel könnten die Sozialversicherungen von den betreffenden Aufwendungen entlastet werden. In der Folge würden die bislang extern – nämlich bei den allgemeinen Versicherungen – anfallenden Unfallkosten im Umlagesystem der Kfz-Haftpflicht von den Verursachern getragen. Im Nebeneffekt würde dies zu einer anteiligen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge führen.

Das Gemeinschaftsrecht lässt eine derartige Strategie nach der hier nur möglichen summarischen Prüfung offenbar zu. Die bestehenden Harmonisierungsvorschriften zur Kfz-Haftpflicht formulieren nur einen europaweiten Mindeststandard.³⁸¹ Sie dürfen die

Mitgliedstaaten daher nicht daran hindern, im Einzelnen unterschiedliche Konzeptionen

³⁷⁹ Vgl. EU-Kommission, Richtlinienvorschlag v. 13. November 1996 – KOM(96) 331 endg. –, ABI. 1997 C 59 S.9 (dort Art. 2 h).

³⁸⁰ Vgl. EU-Kommission, Grünbuch 1995, Dok. KOM(95) 691 endg., S.27 ff.

³⁸¹ Vgl. Richtlinie 2000/26/EG v. 16. Mai 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung, und zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG des Rates (Vierte Kraftfahrzeughaftpflicht-Richtlinie), ABI. L 181 S.65; Dritte Richtlinie 90/232/EWG des Rates vom 14. Mai 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Kraftfahrzeug- Haftpflichtversicherung, ABI. L 129 S.33; Zweite Richtlinie 84/5/EWG v. 30. Dezember 1983 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug- Haftpflichtversicherung ABI. L 8, S.17; Richtlinie 72/166/EWG v. 24. April 1972 betreffend die Angleichung der Rechtsvor-

gliedstaaten daher nicht daran hindern, im Einzelnen unterschiedliche Konzeptionen der Kfz-Haftpflicht zu entwickeln und in diesem Zusammenhang weitergehende Haftpflicht- und Versicherungspflichten vorzuschreiben. Eine andere – weiterführende – Frage ist, ob und inwieweit nationale Regelungen dieser Art auch auf Fahrzeuge aus anderen Mitgliedstaaten angewandt werden könnten.

Insgesamt erweist es sich jedenfalls als lohnenswert, die Realisierbarkeit eines solchen Konzepts – auch im Hinblick verfassungsrechtliche Fragen – an anderer Stelle einer genaueren Überprüfung zu unterziehen. Der Fokus läge insoweit allerdings nicht ausschließlich oder in erster Linie auf dem Schwerlastverkehr.

4.2 Optionen zur Veränderung des übergeordneten Rechts

4.2.1 Verfassungsrecht

Auf verfassungsrechtlicher Ebene besteht derzeit kein nennenswerter Handlungs- oder Änderungsbedarf. Das Grundgesetz lässt dem Gesetzgeber hinreichend Spielräume zur Einführung streckenbezogener Straßenverkehrsgebühren im gesamten Straßennetz der Bundesrepublik (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), zur Verfolgung weitergehender umweltpolitischer Lenkungsziele innerhalb solcher Gebührensysteme sowie zur Verwendung der Einnahmen für den Ausbau des Güterverkehrsnetzes auf der Schiene und für konkrete Maßnahmen des Umweltschutzes.³⁸²

4.2.2 Europäisches Gemeinschaftsrecht

4.2.2.1 Inhaltliche Überlegungen

Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene lassen sich aus umweltbezogener Sicht drei zentrale Defizite ausmachen, die sämtlich aus den Festlegungen der Wegekostenrichtlinie resultieren und (nur) durch deren Änderung behoben werden können:

- Die Richtlinie begrenzt das Mautsystem ungeachtet ihrer Ausnahmebestimmungen und der von ihr gewährten Regelungsfreiraume grundsätzlich auf die Autobahnnetze und wirft dadurch kontraproduktive Verlagerungsprobleme auf.
- Die Richtlinie beschränkt die Spielräume der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Höhe der Maut. Sie lässt es weder zu, bei der Bemessung nicht infrastrukturbegrenzte externe Kosten zu berücksichtigen, noch gestattet sie es, Aufschläge mit weitergehender umweltpolitischer Lenkungswirkung in Richtung der Verlagerung von Verkehr auf die

schriften der Mitgliedstaaten bezüglich der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und der Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht ABI. L 103 S.1.

³⁸² Siehe im Einzelnen bereits oben, 2.1.2.

Schiene oder der Effizienzsteigerung des Güterverkehrssektors durch Reduzierung von Transportvorgängen zu erheben.

- Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten die Festlegung von Differenzierungen der Mautsätze nur bis zu einem bestimmten, aus umweltpolitischer Sicht unzureichenden Maß.

Diese Defizite lassen sich auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene unter der Voraussetzung eines entsprechenden politischen Willens der Entscheidungsträger beheben. Hierfür steht der ursprüngliche Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zumindest in Teilbereichen Pate. Auch kann relativ nahtlos an die Ansätze und Vorschläge aus dem Grünbuch der Kommission von 1995³⁸³ und dem Weißbuch von 1998³⁸⁴ angeknüpft werden.

Im Kern liefe eine solche Strategie darauf hinaus, die Wegekostenrichtlinie einer erweiternden, umweltpolitisch motivierten Reform zu unterziehen. Einzuschränken ist dies lediglich im Hinblick auf das Ziel, die externen Unfallkosten zu internalisieren. Hierfür bietet sich statt dessen die bereits angesprochene Modernisierung des Systems der Kfz-Haftpflichtversicherung innerhalb der EU (bzw. innerhalb der Bundesrepublik) an.

Eckpunkte einer Novelle der Wegekostenrichtlinie könnten etwa folgende Regelungsvorschläge sein:

(1) Vermeidung von Verlagerungswirkungen

- a) Dem Problem der Verlagerung von Verkehr in das allgemeine Straßennetz könnte begegnet werden, indem es den Nationalstaaten freigestellt würde, die Streckenmaut auf das gesamte Straßennetz (bzw. auf das Außerortsnetz) auszudehnen.
- b) Als „weicherer“ Weg böte sich an, neben den Autobahnen sonstige Außerortsstraßen mit bestimmten Funktions- oder Qualitätsmerkmalen einzubeziehen (etwa mehrspurige Straßen, Straßen mit bestimmten Benutzungsfrequenzen). Die Kategorie „Bundesstraße“ als solche eignete sich dafür nicht, weil es entsprechende Einstufungen nicht im gesamten europäischen Ausland gibt. Es erscheint aber auch nicht von vornherein ausgeschlossen, eine ausdrückliche Differenzierung nach den jeweiligen nationalen Straßenkategorien in der Richtlinie zu verankern (wie es z. B. in der Wegekostenrichtlinie für die nationalen Kfz-Steuern geschehen ist).
- c) Es könnte erwogen werden, zumindest ausdrücklich klarzustellen, dass es sich bei der vorhandenen Ausnahmebestimmung im Hinblick auf Gründe der „Sicherheit“ um eine Klausel handelt, die der Verhinderung sicherheitsrelevanter Verkehrsverlagerungen dient. Die „Sicherheitsklausel“ könnte zu einer ausdrücklichen

³⁸³ Dok. KOM(95) 691 endg.

³⁸⁴ Dok. KOM(98) 466 endg.

„Verlagerungsklausel“ umformuliert werden, die zur Anwendung kommen kann, wenn auf Streckenabschnitten außerhalb des Autobahnnetzes ein bestimmter Prozentsatz von Mehrverkehr gegenüber einem festzulegenden Vergleichsjahr erreicht wird. Weitere Konkretisierungen wären denkbar.

- d) Möglich ist es auch, nach dem Muster des ursprünglichen Kommissionsvorschlags die Einbeziehung von Netzbestandteilen mit besonderen Umwelt- / Immissionsproblemen zu gestatten. Da diese Möglichkeit jedoch praktisch ohnehin in den Varianten a) oder b) aufgeht und zudem erhebliche Erfassungsprobleme mit sich bringen würde, stellt sie sich als weniger überzeugend dar.

(2) Nicht infrastrukturbezogene externe Kosten und lenkende Aufschläge

Wie bereits erörtert, lassen sich nicht alle Arten von extern anfallenden Kosten sinnvoll im Rahmen einer Streckenmaut auf die Verursacher überwälzen. Namentlich für die externen Unfallkosten wurde das verneint; insofern bestehen aber andere Optionen.³⁸⁵

Für die im vorliegenden Zusammenhang besonders wichtigen umweltbezogenen externen Kosten fehlt es bislang, wie der Rat in dem Gemeinsamen Standpunkt zur Wegekostenrichtlinie bemängelte, an einer abgestimmten Erhebungs- und Berechnungsmethode.³⁸⁶ Von daher ist nicht zu empfehlen, nach dem Konzept des ursprünglichen Kommissionsvorschlags vorzugehen und zu versuchen, innerhalb der Richtlinie selbst eine einvernehmliche Methodik zur Feststellung externer Kostenfaktoren zu finden. Das ist jedoch auch nicht nötig, um das Ziel der Internalisierung extern anfallender Umweltschutzkosten zu erreichen:

Praktikabler wäre es, den Mitgliedstaaten zu gestatten, über die bisher vorgesehene Höhenbegrenzung der Maut hinaus eine zusätzliche „Umweltpauschale“ zu erheben. Diese könnte entweder in ihrer absoluten Höhe (€ pro km auf Basis der Differenzierungen in den jeweiligen nationalen Regelungen) oder als prozentual berechneter Aufschlag festgelegt werden. Einer genaueren Zweckbestimmung bedürfte es hierfür nicht unbedingt. Die Erlaubnis der Zuschlagserhebung könnte auch daran geknüpft werden, gegenüber der EU-Kommission den Nachweis der Verwendung für bestimmte Zwecke führen zu müssen.

Ein solches Konzept ließe sich erheblich leichter verwirklichen, als auf dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse und Methoden zu versuchen, ein festes und differenziertes System für die Anrechnung externer Kosten zu konzipieren. Das schlichtere Modell eines „Umweltaufschlages“ könnte relativ zügig und unter Anerkennung unterschiedlicher nationalstaatlicher Anlastungssysteme eingeführt werden.

³⁸⁵ Siehe oben, 4.1.3.

³⁸⁶ Vgl. Gemeinsamer Standpunkt, ABl. 1999 C 58, S.1, 12.

Die weitere Verfeinerung und Angleichung des Systems könnte auf eine spätere Stufe der Harmonisierung verlagert werden. Sollten sich die bisher konstatierten methodischen Probleme und Unstimmigkeiten nicht bereinigen lassen, so könnte das Aufschlagsystem aber auch längerfristig (gegebenenfalls unter Veränderung der Höhe der zulässigen Aufschläge) gemeinschaftsweit Gültigkeit behalten oder zu einem Pflichtsystem ausgebaut werden. Es erlaubt zwar keine absolut treffsichere verursachungsgerechte Zurechnung von externen Kosten, aber doch eine relativ dichte Annäherung. Voraussetzung ist lediglich, dass zumindest im Grundsatz Übereinstimmung über die Richtigkeit der Internalisierungsstrategie erreicht werden kann.

(3) Binnendifferenzierung

Keiner tiefergehenden konzeptionellen Überlegungen bedarf es hinsichtlich der Absicht, die Maut aus umweltpolitischen Gründen in größerem Maße differenzieren zu können. Dieses Vorhaben lässt sich auch außerhalb eines „Umweltaufschlages“ durch eine Vergrößerung der in Art. 7 Abs. 10 der Wegekostenrichtlinie festgelegten Höhenspannweite realisieren.

Die bislang angesprochenen Ideen und Varianten zielen sämtlich darauf, die nationalen Gestaltungsfreiraume zu erweitern. Denkbar ist es aber auch, nicht nur für eine spätere Harmonisierungsstufe, sondern schon von vornherein auf die Festsetzung eines in der gesamten Union verbindlichen, den Anforderungen der Umweltschutzpolitik gerecht werdenden Systems bzw. auf die Vorgabe bestimmter (Mindest-) Standards für die Ausgestaltung einer Schwerverkehrsabgabe zu orientieren.

Die Problemlage würde ein solches Vorgehen durchaus rechtfertigen. Für die Fixierung eines gemeinschaftsweit einheitlichen – wesentlich an Kriterien der Umweltschutzpolitik ausgerichteten – Systems spricht neben dem Harmonisierungsziel als solchem insbesondere, dass es der Sache nach dringend geboten ist, Instrumente zu ergreifen, die geeignet erscheinen, im gesamten Gemeinschaftsgebiet innerhalb überschaubarer Zeiträume Wirksamkeit zu entfalten, um die der Umwelt abträgliche faktische Subventionierung des Straßengüterverkehrs baldmöglichst aufzuheben und so im Besonderen die gefährdete Existenz eines konkurrenzfähigen Schienengüterverkehrssystems in der Gemeinschaft auf Dauer sichern zu helfen.

Da sich die hier vorausgesetzten umweltpolitischen Ziele durch eine streckenbezogene Abgabe am Ehesten adäquat erreichen lassen, bedingte eine solche Strategie, dass innerhalb der Gemeinschaft die notwendige politische Mehrheit dafür zustande gebracht werden kann, in allen Mitgliedstaaten eine streckenbezogene Schwerverkehrsgebühr als Basismodell der Kostenanlastung einzuführen. Das erscheint derzeit relativ unrealistisch, zumal die Verpflichtung zur Einführung eines Mautsystems einen erheblichen Eingriff in die gewachsenen Abgabensysteme einzelner Staaten darstellen kann.

Zur Lösung dieses Problems könnte auch daran gedacht werden, den Mitgliedstaaten die Wahl zwischen einer umweltorientierten Streckenmaut und einer um einen „Umweltaufschlag“ erhöhten Mineralölsteuer zu lassen. In einer erhöhten Mineralölsteuer ließen sich zwar die Wegekosten nicht in jeder Hinsicht verursachungsgerecht abbilden, jedoch zumindest wesentliche Aspekte der jeweils verantworteten Umweltbeeinträchtigungen.

Insgesamt muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt konstatiert werden, dass ein gemeinschaftsweit Gültigkeit beanspruchendes System der (umweltgerechten) Wegekostenanlastung (noch) nicht in erreichbarer Nähe liegt. In Anbetracht dessen empfiehlt sich trotz des hohen Problemdrucks ein schrittweises Vorgehen, auf dessen erster Stufe es darum gehen muss, den Mitgliedstaaten die notwendigen Freiräume für die Entwicklung umweltorientierter nationaler Instrumentarien für die Schwerverkehrsabgabe einzuräumen. Es dürfte erheblich schwieriger sein, sich statt dessen schon jetzt weitgehend auf ein „Zielmodell“ zu verständigen. Über ein solches sollte jedoch weiterhin intensiv nachgedacht werden.

4.2.2.2 Rechtliche Aspekte

Die Umsetzbarkeit einer umweltorientierten Novellierung der Wegekostenrichtlinie ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht an den Vorgaben des EGV zu messen.

Als Rechtsgrundlage steht hierfür Art. 71 Abs. 1 d) EGV zur Verfügung. Danach kann der Rat unter Beachtung des vorgeschriebenen Verfahrens alle „zweckdienlichen Maßnahmen“ der gemeinsamen Verkehrspolitik erlassen.

Eines Rückgriffes auf Art. 175 EGV, der den Gemeinschaftsorganen gewisse Regelungsbefugnisse auf dem Gebiete des Umweltschutzes verleiht, bedarf es hierfür nicht, auch wenn mit zentralen Elementen des Reformvorhabens umweltpolitische Intentionen verbunden sind. Hinsichtlich der Wahl der verschiedenen Ermächtigungsgrundlagen im EGV kommt es darauf an, wo der Hauptzweck der Maßnahme liegt.³⁸⁷ Das ist für die Absicht, den betreffenden Verkehrsträgern die von ihnen zu verantwortenden Wegekosten anzulasten, zweifelsfrei die Harmonisierung des Verkehrssektors in der Gemeinschaft, und zwar nicht nur im Verhältnis der Unternehmen zueinander, sondern auch zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern. Folgerichtig wurde die Wegekostenrichtlinie primär auf Art. 71 Abs. 1 EGV gestützt.³⁸⁸ Soweit innerhalb des durch diese Richtlinie gesetzten Regelungsrahmens nunmehr verstärkt umweltpolitische Ziele zum Ausdruck kommen sollen, bleibt es dabei, dass es sich um Maßnahmen der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik handelt, nicht um solche der gemeinschaftlichen Umweltpolitik. Das System der Wegekostenrichtlinie wird lediglich um bestimmte umweltpolitisch motivierte Elemente angereichert, die damit zum Bestandteil der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik werden.

³⁸⁷ EuGH, Slg. 1993 I-939, Tz. 19 f. (Abfallrahmenrichtlinie); bestätigend EuGH, Slg. 1994 I-2857.

Inhaltlich sind die in Art. 174 EGV formulierten Ziele, Aufgaben und Prinzipien der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ohnehin nicht geeignet, das hier erörterte Reformvorhaben in Frage zu stellen. Im Gegenteil. Die Vorgaben des Art. 174 EGV stützen das Vorhaben, indem sie die materielle Legitimationsbasis für die Internalisierung externer (Umwelt-) Kosten und für die Verfolgung umweltpolitisch motivierter Steuerungsabsichten liefern. Namentlich erhebt Art. 174 EGV das „Verursacherprinzip“ zu einem der leitenden Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik.³⁸⁹ Gerade um dessen Durchsetzung geht es bei der Anlastung der Wegekosten (im weitesten Sinne).

Begrenzungen für die Zulässigkeit der in Aussicht genommenen Maßnahmen können sich aus den allgemeinen Grundsätzen des EGV ergeben. Konkret zu prüfen sind insoweit die bereits an anderer Stelle erörterten Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 2 und 3 EGV).³⁹⁰ Hierbei muss einerseits zwischen den beiden Prinzipien, andererseits zwischen den verschiedenen Vorschlägen differenziert werden:

(1) Subsidiarität

- Da die für die erste Reformstufe diskutierten Regelungsansätze darauf hinauslaufen, den Mitgliedstaaten über das bisherige Recht hinausgehende Rechtsetzungsbefugnisse zu verleihen, wird hier das Subsidiaritätsprinzip durch die betreffenden Vorschläge materiellrechtlich nicht tangiert.
- Etwas anderes gilt für die Alternative, von vornherein ein EG-weit verbindliches System oder ein Mindeststandard für die umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe festzulegen. Angesichts des hohen Problemdrucks spricht allerdings viel dafür, dass es den zuständigen Organen schon zum jetzigen Zeitpunkt gestattet wäre, auch zu diesem schärferen Mittel zu greifen.

Soweit es lediglich um die Angleichung der Wettbewerbsverhältnisse zwischen den im Straßengüterverkehr tätigen Unternehmen geht, mögen Zweifel daran bestehen, dass die Installierung eines gemeinschaftsweit verbindlichen Abgabensystems ausreichend legitimiert wäre, weil die Wettbewerbsangleichung auch unter Beachtung unterschiedlicher nationaler Regelungssysteme und Präferenzen zumindest annähernd gleichwertig sichergestellt werden kann. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass es der EG zum gegenwärtigen Zeitpunkt untersagt sein müsste, die Harmonisierung des Systems der Wegekostenanlastung unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes weiter voran zu treiben. Dabei geht es nämlich um wesentlich andere Intentionen, insbesondere um die Angleichung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und um die weitergehende Internalisierung externer

³⁸⁸ Außerdem hinsichtlich der Kfz-Steuern auf Art. 93 EGV.

³⁸⁹ Ausdrücklich Art. 174 Abs. 2 Satz 1 (a. E.).

³⁹⁰ Siehe oben, 2.2.1.1.

Kosten. Da die Subsidiaritätsprüfung am Maßstab der jeweils zugrunde liegenden legislativen Zielsetzungen vorzunehmen ist,³⁹¹ ergeben sich im Rahmen dieses Fokus- ses andere Regelungsbefugnisse der Gemeinschaft als zum Zwecke der bloßen Harmonisierung des Wettbewerbs auf der Straße.

Im Zielbereich einer umweltorientierten Reform des Systems der Wegekostenanla- tung wird es den Gemeinschaftsorganen nach hiesiger Auffassung nicht abgespro- chen werden können anzunehmen, dass es eines gemeinschaftsweit einheitlichen Vorgehens bedarf, um die zugrunde liegenden Probleme in den Griff zu bekommen. Dafür spricht die Entwicklung in den letzten Jahren, die gezeigt hat, dass viele Mit- gliedstaaten dazu neigen, die Interessen der jeweiligen nationalen Transportwirtschaft im Verhältnis zu Belangen des Umweltschutzes in den Vordergrund zu stellen. Die Konkurrenzinteressen der in den verschiedenen Staaten ansässigen Unternehmen um den Gütertransportmarkt, welche von den betreffenden Staaten großenteils mit- und in die Gremien der Union hineingetragen werden, laufen den hier formulierten Zielsetzungen entgegen. Dies könnte – und dürfte – bewirken, dass die Nationalstaaten (auch gegebenenfalls neu geschaffene) Freiräume zur umweltorientierten Aus- gestaltung der Maut in der Praxis weitgehend ungenutzt lassen, weil sie sich nicht in der Lage sehen, gegenüber den Verkehrsunternehmen nationale Alleingänge durch- zusetzen, die zu relativ höheren Belastungen führen als sie in anderen Staaten der EU üblich sind.

Vor diesem Hintergrund kann nach hiesiger Einschätzung grundsätzlich davon aus- gegangen werden, dass es der Gemeinschaft schon heute gestattet wäre, den Mit- gliedstaaten in einem einzigen Reformschritt vorzugeben, ein umweltpolitisch be- gründetes System der streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe einzuführen. Erst recht wird es der Gemeinschaft nicht verwehrt sein können, darauf zu orientieren, die betreffenden Ziele in einem – auch zeitlich eng gestrickten – Stufenplan zu verfolgen.

(2) Verhältnismäßigkeit

- Soweit die diskutierten Änderungen am Mautsystem lediglich darauf zielen, die natio- nalen Regelungsspielräume auszuweiten und nicht einzuzengen (z. B. durch die Erlaubnis, das Mautsystem zu erweitern oder zusätzliche Pauschalen zu erheben), ist gegenüber den Mitgliedstaaten nicht ersichtlich, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip berührt sein kann.
- Allerdings würde den Nationalstaaten mit einer derartigen Novelle gestattet, den mautpflichtigen Verkehrsunternehmen des europäischen Auslands zusätzliche Lasten aufzubürden. Den betroffenen Unternehmern gegenüber setzen die erörterten Mög- lichkeiten, das Mautsystem auszuweiten, also den Rechtsgrund für neue Belastun-

³⁹¹ Vgl. nur Callies, in: Callies / Ruffert, Art 5 EGV Rdnr. 35 ff. m.w.N.

gen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip findet insoweit folglich uneingeschränkt Anwendung.

Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist im Ergebnis aber zu verneinen. Die in Aussicht genommenen Maßnahmen stellen sich vor dem Hintergrund der umweltpolitischen Ziele der Gemeinschaft als hinreichend sachlich legitimiert dar. Angeichts der besonderen Verantwortlichkeit des schweren Straßengüterverkehrs für die Entstehung von Umweltbelastungen wird sich keine unangemessen große Belastung der Unternehmen feststellen lassen können, solange einzelne Mitgliedstaaten nicht versuchen, den Unternehmen Finanzierungslasten aufzuerlegen, die deren Verantwortungsrahmen evident überschreiten.

- Für den Fall, dass es weiterreichend darum gehen sollte, den Mitgliedstaaten ein bestimmtes Modell der Wegekostenanlastung verbindlich vorzuschreiben, müssen die einzelnen Maßnahmen in ihrer Wirkung sowohl gegenüber den Mitgliedstaaten als auch gegenüber den betroffenen Unternehmen unter dem Blickwinkel des Verhältnismäßigkeitsprinzips genauer geprüft werden. Das ist im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, zumal ein entsprechendes Modell nicht vorliegt. Auch ist es nicht erforderlich, weil schon inhaltlich-strategische Überlegungen eher für ein stufenweises Vorgehen sprechen.

Vom Ansatz her wird bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung jedoch auf die soeben formulierten Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen werden können, die der Gemeinschaft relativ weitreichende Befugnisse zusprechen. Auch ist insofern gebührend in Rechnung zu stellen, dass den Organen der Gemeinschaft hinsichtlich des Verhältnismäßigkeitsprinzips ein relativ großer Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zusteht.³⁹² Danach erscheint es – auch unter Beachtung des Prinzips des schonendsten Ausgleichs³⁹³ – nicht ausgeschlossen, ein tragfähiges Regelungsmodell hierfür entwickeln zu können.

Auch das Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV steht der beschriebenen Strategie nicht entgegen. Art. 72 EGV schützt die betroffenen Verkehrsunternehmer nur vor bestimmten Belastungen durch einzelne Nationalstaaten *bis zum* Erlass gemeinschaftlicher Maßnahmen nach Art. 71 Abs. 1 EGV, nicht vor neuen Belastungen *aufgrund* von Harmonisierungsvorschriften nach Art. 71 Abs. 1 EGV.³⁹⁴

³⁹² Vgl. EuGH, Slg. 1992, I-5383; v. Bogdandy / Nettesheim, in: Grabitz / Hilf, Art. 3 b (a.F.) EGV, Rdnr. 49 m.w.N.; Pache, NJW 2000, S.1033, 1037 f. m.w.N.

³⁹³ Vgl. Callies, in: Callies / Ruffert, EGV, Art. 5 Rdnr. 52 m.w.N.

³⁹⁴ Siehe bereits oben, 2.2.1.2.

4.3 Zwischenergebnis

Die Wegekostenrichtlinie der EG in ihrer gegenwärtigen Fassung begrenzt die nationalen Spielräume für die Verwirklichung umweltbezogener Zielsetzungen durch abgabenrechtliche Maßnahmen nicht unerheblich. Die Richtlinie steht einer Ausdehnung des Mautsystems auf das allgemeine Fernstraßennetz entgegen. Sie gestattet es den Staaten nicht, die extern anfallenden Kosten des Schwerlastverkehrs annähernd vollständig auf die Verursacher zurückzuführen. Und sie eröffnet nur eng begrenzte Möglichkeiten zur Verfolgung von Lenkungsabsichten in Bezug auf die Verkehrsmittelwahl. Das reicht nicht aus, um eine umweltpolitische Wende im Güterverkehr einzuleiten.

Die festgestellten Lücken können auf **nationaler Ebene** (nur) zum Teil durch anderweitige Instrumente mit akzeptabler Wirksamkeit ausgefüllt werden:

- Die **Mineralölsteuer** kann in vollem Umfang erhalten sowie insgesamt oder speziell für Diesel erhöht werden. Steigende Belastungen würden zwar alle Verbraucher des jeweiligen Kraftstoffes treffen. Speziell gegenüber dem Schwerlastverkehr können Mineralölsteuererhöhungen daher keine gleichwertigen Wirkungsintensitäten entfallen. Da die Steuer verbrauchsabhängig erhoben wird, besteht jedoch eine enge Verknüpfung zur Verursachung von Umweltbeeinträchtigungen. Damit eignet sich die Mineralölsteuer grundsätzlich als „Hülle“ zur Durchsetzung des Verursacherprinzips und in diesem Zusammenhang zur Internalisierung externer (Umweltschutz-) Kosten. Dies gilt umso mehr, als die Einnahmen aus der Mineralölsteuer für die Finanzierung sowohl von Investitionen im Schienenverkehrsnetz als auch für sonstige Umweltschutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Von daher bietet es sich an, der Mineralölsteuer bewusst (auch) die Funktion einer Umweltabgabe in diesem Sinne zuzuweisen, zumindest solange keine anderen Instrumente vorhanden sind, die diese Rolle wirkungsadäquat ausfüllen könnten (z. B. ein erweitertes Mautsystem).

Grundlegende rechtliche Hindernisse bestehen hierfür nicht.

Aus instrumenteller Sicht ist daher der Vorschlag der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, die vorgesehene Autobahnmaut durch eine Senkung der Mineralölsteuer teilweise zu kompensieren, zurückhaltend zu beurteilen.

- Zur Internalisierung speziell der bisher extern anfallenden Unfallkosten erscheint demgegenüber weniger die Mineralölsteuer (oder die Schwerverkehrsmaut) geeignet als eine Reform der **Kfz-Haftpflicht**. Die Kfz-Haftpflicht könnte auf eigene Schäden des Versicherten sowie auf Insassenschäden ausgedehnt und durch eine entsprechende Pflichtversicherung abgedeckt werden. Damit würden zugleich die Sozialversicherungssysteme erheblich entlastet.

Einer solchen Reform stehen, soweit bei der hier nur möglichen Kurzprüfung ersichtlich, weder Hindernisse des deutschen Verfassungsrechts noch des europäischen

Gemeinschaftsrechts entgegen. Denkbar erscheint es auch, Entsprechendes auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene anzustreben.

- Die **Kfz-Steuer** erscheint demgegenüber für die Verfolgung weitreichender umweltpolitischer Zwecke von vornherein nicht brauchbar.
- Für die Erhebung einer besonderen „**Umweltabgabe**“ außerhalb des Kanons der bisher existierenden Steuern und Gebühren sowie der Vorgaben aus der Wegekostenrichtlinie sind keinerlei verfassungsrechtlich zulässige und zugleich praktisch nutzbare Spielräume des Gesetzgebers ersichtlich.

Außerhalb der nationalen Gestaltungsspielräume steht es, das System der Wegekostenrichtlinie selbst einer umweltorientierten Reform zu unterziehen. Hierfür bedarf es der Ausarbeitung eines tragfähigen **gemeinschaftsrechtlichen Konzepts**. Gründe der politischen Durchsetzbarkeit sprechen insoweit für ein stufenweises Vorgehen:

- In einem ersten Schritt müsste es darum gehen, die Regelungs- und **Gestaltungsbefugnisse der Mitgliedstaaten** gezielt auszudehnen, und zwar einerseits in Richtung einer Ausweitung des Mautsystems auf größere Teile des Straßennetzes, andererseits in Richtung einer Erweiterung des Spektrums der im Rahmen der Maut anlastbaren (Umweltschutz-) Kosten. Um insoweit nicht (wieder) in einen unfruchtbaren Streit über die Anlastbarkeit einzelner externer Kostenfaktoren und die Berechnungsmethoden hierfür zu geraten, bietet es sich an, den Mitgliedstaaten statt dessen die Auferlegung von pauschalierten Umweltschutzzuschlägen zu gestatten. Dies könnte auch mit dem Erfordernis einer Nachweisführung für die Verwendung gekoppelt werden.
- Im weiteren Diskussionsprozess innerhalb der EU wäre dann an einem Zielmodell für eine **gemeinschaftsweit einheitliche Schwerverkehrsabgabe** zu arbeiten.

In rechtlicher Hinsicht begegnet eine solche Strategie keinen Bedenken.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

(1) Der verfassungsrechtliche Rahmen einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe

Das deutsche Grundgesetz stellt für das Ziel, dem straßengebundenen Güterverkehr die von ihm verursachten Kosten über eine streckenbezogene Gebühr anzulasten, relativ weitreichende Möglichkeiten zur Verfügung. Insbesondere ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber, Gebühren für die Benutzung des (gesamten) Straßennetzes einzuführen und deren Verteilung zu regeln (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG).

Im Rahmen der Gebührenerhebung können mit dem zugrunde liegenden Gesetz auch (umwelt-) politische Steuerungszwecke verfolgt werden, z. B. in Richtung der Verlagerung von Schwerlastverkehr auf die Schiene. Damit kann die Gebühr ihrer Höhe nach auch über die auf Seiten des Staates veranlassten Kostenaufwendungen hinausgehen. Materiellrechtlich findet die Höhe der Gebühr ihre Grenze in den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Maßgebend ist danach insbesondere, ob die Höhe der Gebühr (noch) in einem angemessenen Verhältnis zu den (Lenkungs-) Zwecken der Gebührenerhebung steht.

Auch auf der Einnahmeseite besitzt der Gesetzgeber weitgehende Regelungsfreiheiten. Da auch im Hinblick auf Gebühreneinnahmen grundsätzlich das Prinzip der Haushaltsgesamtdeckung (Nonaffektation) gilt, muss die Einnahmeverwendung weder mit dem Erhebungszweck korrespondieren noch der Sache nach für den Gebührentschuldner vorteilhaft sein.

(2) Die gemeinschaftsrechtlichen Konditionen

Auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts sind dem deutschen Gesetzgeber durch die Vorgaben der Richtlinie 1999/62/EG (sog. „Wegekostenrichtlinie“) weitgehend die Hände gebunden, soweit der Anwendungsbereich dieser Richtlinie berührt ist. Das ist der Fall, wenn es darum geht, Abgaben für das Halten von Fahrzeugen mit mindestens 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht sowie für die Benutzung von Straßen durch derartige Fahrzeuge zu erheben. Innerhalb dieses Bereiches, also hinsichtlich des straßengebundenen Verkehr mit Fahrzeugen ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht, können die Mitgliedstaaten nur regeln, was durch die Wegekostenrichtlinie ausdrücklich vorgesehen, dem Sinne nach zugelassen oder bewusst offengelassen wird.

Außerhalb des Anwendungsfeldes der Wegekostenrichtlinie kommt es auf die allgemeinen Regelungen des EGV zur gemeinschaftlichen Verkehrspolitik (Art. 71 ff. EGV) bzw. auf andere Harmonisierungsrichtlinien an (z. B. über die Besteuerung von Mineralölpro-

dukten). Die Erhebung von nationalen Abgaben für die Straßenbenutzung durch andere Fahrzeuge (leichte Lkw, Pkw) ist grundsätzlich zulässig. Allerdings dürfen neue Belastungen für die gegebenenfalls betroffenen Verkehrsunternehmen weder ganz noch teilweise durch Belastungssenkungen kompensiert werden, welche ausschließlich oder primär inländischen Verkehrsunternehmen zugute kommen. Das folgt aus dem Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV.

Ungeachtet dessen sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei darin, die Steuern auf Mineralölprodukte aus umweltpolitischen Gründen zu erhöhen. Das ergibt sich aus den speziellen Harmonisierungsvorschriften zu diesem Bereich.

(3) Die Vorgaben der Wegekostenrichtlinie

Die Wegekostenrichtlinie gestattet den Mitgliedstaaten unter anderem, streckenbezogene Gebühren für die betreffenden Fahrzeuge zu erheben („Maut“). Sie beschränkt dieses Recht aber grundsätzlich auf das Autobahnnetz. Der Katalog möglicher Ausnahmen und Freiräume für anderweitige abgabenrechtliche Regelungen wird ausdrücklich begrenzt. Der Höhe nach wird die Maut auf die durchschnittlichen gewogenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Straßennetze begrenzt. Höhendifferenzierungen lässt die Richtlinie nur in einem engen Rahmen zu. Ausdrücklich ist geregelt, dass die Einnahmen zum Teil auch für andere Zwecke benutzt werden dürfen.

Unbedeutend sind im vorliegenden Zusammenhang die Bestimmungen der Wegekostenrichtlinie über die Kfz-Steuern und über die (zeitbezogenen) Benutzungsgebühren. Diese Instrumente sind mangels Wirkungsadäquanz nicht geeignet, im Speziellen für das Konzept einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe herangezogen zu werden.

Mit ihren detaillierten Vorgaben zur Maut wirft die Richtlinie einige praktische Probleme und Rechtsfragen auf:

(a) Beschränkung auf das Autobahnnetz

Die grundsätzliche Beschränkung der Maut auf das Autobahnnetz könnte zu erheblichen Verlagerungseffekten in das sonstige Fernstraßennetz und damit in der Folge zu erhöhten Umweltbelastungen führen. Von daher fragt sich, ob und unter welchen Voraussetzungen es den Mitgliedstaaten gestattet ist, den Anwendungsbereich der Maut auf andere Straßen auszudehnen, um Verlagerungseffekte einzudämmen. Hierzu hält die Richtlinie zwei relevante Möglichkeiten bereit. Zum einen erlaubt sie, die Maut aus „Sicherheitsgründen“ auch außerhalb des Autobahnnetzes anzuwenden (Art. 2 Abs. 2 b lit. i)), zum anderen lässt sie die Einführung von „Sonderregelungen“ für Grenzgebiete zu (Art. 2 Abs. 2 b lit. ii)). Darüber hinaus verbleiben den Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Erhebung von Park- und Stadtstraßengebühren sowie von speziellen Gebühren zur Vermeidung von Verkehrsstauungen (Art. 9 Abs. 1).

Die Auslegung der Ausnahmebestimmung für „Sicherheitsgründe“ ergibt, dass mit der Vorschrift bezweckt werden soll, Verkehrsverlagerungen in das übrige Straßennetz zu verhindern, die sich negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würden. Da selbst gut ausgebauten Fernstraßen aufgrund bestimmter gestalterischer und funktionaler Merkmale (höhengleiche Kreuzungen, Langsamverkehr, Begegnungsverkehr, Straßenbreite usw.) in der Regel einen deutlich niedrigeren Sicherheitsstandard als Autobahnen aufweisen, wird von der Sicherheitsklausel stets Gebrauch gemacht werden können, wenn mit Verlagerungseffekten relevanten Umfangs zu rechnen ist. Der Bundesrepublik steht hinsichtlich der Festlegung von sachgerechten Kriterien für die Feststellung erhöhter Sicherheitsrisiken ein Beurteilungsspielraum zu.

Die Vorschrift für Sonderregelungen im Grenzgebiet dient ebenfalls dazu, unerwünschte Verkehrsverlagerungen verhindern zu können. In diesem Zusammenhang bedarf es allerdings keiner Sicherheitserwägungen. Die Wortwahl („Sonderregelungen“) weist darauf hin, dass die Staaten in Anwendung der Vorschrift auch nicht an die übrigen Richtlinievorgaben für das Mautsystem gebunden sind.

Vor der Festsetzung der beiden Ausnahmen ist die EU-Kommission anzuhören, ohne dass der Kommission damit allerdings eine (Mit-) Entscheidungsbefugnis eingeräumt wäre.

Ungeachtet der beiden genannten Ausnahmeregelungen bestimmt Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie, dass die Rechte der Mitgliedstaaten, spezielle Gebühren für die Benutzung von Stadtstraßen sowie zur Vermeidung von Verkehrsstauungen zu erheben, unberührt bleibt. Die Systeme hierfür müssen auf das Mautkonzept nicht abgestimmt werden. Es bestehen auch keine Konsultationserfordernisse gegenüber der Kommission.

(b) Höhe der Mautgebühren

Die Richtlinie legt für die Höhe der Maut verbindlich fest, dass diese sich an den durchschnittlichen gewogenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Verkehrsnetze orientieren muss (Art. 7 Abs. 9). Damit steht fest, dass die Mitgliedstaaten nicht frei darin sein sollen, mit der Maut weitergehende Lenkungsabsichten zu verbinden oder in die Bemessungsgrundlage der Maut zusätzliche Faktoren einzubeziehen (z. B. in Gestalt eines „Umweltzuschlags“ oder einer Anrechnung von nicht ausdrücklich genannten externen Kostenfaktoren).

Daher stellt sich die Frage, inwieweit umweltschutzbezogene Aufwendungen des Staates zur Grundlage der Mautberechnung gemacht werden können. Maßgebend hierfür ist, ob es sich um „Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Netze“ handelt (vgl. Art. 7 Abs. 9). Der Terminus der „externen Kosten“ bildet hierzu keinen brauchbaren Gegenbegriff, weil mit der Wendung „extern“ sämtliche Kosten angesprochen sind, die nicht bei den Nutzern der Infrastruktur anfallen. Damit handelt es sich auch

bei den Kosten des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der Wegenetze um „externe Kosten“, denn sie treten nicht bei den Nutzern, sondern bei den *Betreibern* der Infrastruktur auf.

Die Auslegung des Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie ergibt, dass es darauf ankommt, ob die betreffenden Aufwendungen infrastrukturbbezogen sind. Deshalb können bei der Berechnung der Maut sämtliche Aufwendungen berücksichtigt werden, die notwendigerweise aufgebracht werden müssen, um die Infrastruktur der Netze herzustellen, betreiben und weiter ausbauen zu können – also auch „umweltbezogene Infrastrukturaufwendungen“. Praktisch ist das namentlich bei all jenen Umweltschutzkosten der Fall, die von dem Betreiber der Infrastruktur (bzw. dem Staat in der Funktion des Betreibers) getragen werden müssen, um die von ihm betriebenen Anlagen entsprechend den jeweils einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen funktionsgerecht in Betrieb nehmen und halten zu können (z. B. für aktiven und passiven Lärmschutz an der Strecke, naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder die UVP).

Welche Aufwendungen im Hinblick auf die Infrastruktur mit Hilfe der Maut den Nutzern angelastet werden können, hängt demnach maßgebend davon ab, welche Anforderungen das nationale Recht – einschließlich des Umweltschutzrechts – an die Herstellung, den Betrieb und den Ausbau der Infrastruktur knüpft. Die Wegekostenrichtlinie determiniert ihrerseits diese Anforderungen nicht. In der Konsequenz folgt daraus, dass auch solche umweltschutzbezogenen Aufwendungen, zu denen der Betreiber des Verkehrsweges nachträglich verpflichtet wird, Gegenstand der Mautbemessung werden können (z. B. im Rahmen eines Lärmsanierungsprogrammes).

Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass auch die Kosten des Mautsystems selbst einschließlich der Verwaltungskosten sowie die (anteiligen) Kosten der Verkehrspolizei auf die Mautpflichtigen übergewälzt werden können. Nicht anlastungsfähig sind lediglich solche externen Kostenfaktoren, die nicht bei dem Betreiber der Infrastruktur oder dem Staat in der Funktion des Infrastrukturbetreibers anfallen, sondern bei Dritten. Das betrifft etwa von den Haftpflichtversicherungen nicht gedeckte Unfallkosten, gesundheitsbezogene Kostenbelastungen aufgrund verkehrsbedingter Umweltverschmutzungen oder die in der gewerblichen Wirtschaft anfallenden „Staukosten“.

(c) Umweltschutzbezogene Differenzierungen

Die gegenwärtige Fassung der Wegekostenrichtlinie schränkt die Möglichkeiten zur Differenzierung der Mauthöhe aufgrund von Überlegungen des Umweltschutzes stark ein (vgl. Art. 7 Abs. 10). Zum einen wird die Spanne zwischen der höchsten und der niedrigsten Gebühr insoweit auf 50 % limitiert, zum anderen darf auch aufgrund solcher Differenzierungen nicht von dem allgemeinen Berechnungsmaßstab des Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie abgewichen werden.

Der Wortlaut der Vorschrift ist eindeutig. Den Mitgliedstaaten bleiben in diesem Punkt keinerlei Spielräume für weitergehende Differenzierungen.

(d) Verwendung der Einnahmen

Gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, „einen Prozentsatz der Maut- und Benutzungsgebühren für den Umweltschutz und den ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zu verwenden“, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 9 (den Vorgaben über die Gesamthöhe der Maut) berechnet wird. Das Einnahmevolumen kann durch den Gebrauch des Art. 9 Abs. 2 also nicht vergrößert werden. Im übrigen enthält die Richtlinie keine Aussagen zur Verwendung der Einnahmen. Insbesondere findet sich in ihr keine Aussage des Inhalts, dass die Einnahmen grundsätzlich oder generell für Zwecke des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der betreffenden Infrastruktur verwendet werden müssten.

Nach dem Wortlaut der Bestimmung spricht Einiges dafür, dass es sich bei den beiden Klauseln zur Verwendbarkeit der Gelder für anderweitige Zwecke lediglich um Klarstellungen handelt. Ob das der Fall ist, kann für die hier interessierenden Zielsetzungen aber letztlich dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist unter Heranziehung der Klauseln eindeutig, dass die Staaten nicht daran gehindert sind, die gewonnenen Finanzmittel (anteilig) für Investitionen in die Infrastruktur anderer Verkehrsträger – namentlich der Eisenbahn – und in den Umweltschutz zu benutzen, ohne dass es hierbei auf einen Sachbezug zur Einnahmeerhebung ankäme.

Dass die Einnahmen auch für Investitionen im Schienenverkehrssektor verwendet werden dürfen, ergibt sich insbesondere aus der Begründung des Rates, in der es ausdrücklich heißt, dass die Mittel auch für „andere Verkehrsnetze“ eingesetzt werden könnten. Allerdings ist insofern zu beachten, dass die Richtlinie nicht von der Einhaltung der beihilfrechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts freistellt.

(4) Gestaltungsoptionen des nationalen Rechts

(a) Umweltpolitische Akzentuierung der Mineralölbesteuerung

Das bundesdeutsche Recht steht der Verfolgung umweltpolitischer Steuerungsabsichten auch im Rahmen der Mineralöl- und Kfz-Besteuerung nicht entgegen.

Im vorliegenden Zusammenhang erscheint aus instrumenteller Sicht nur die Mineralölsteuer von bedeutsamem Interesse. Da sie verbrauchsabhängig erhoben wird, lässt sie sich nutzbar machen, soweit es darum gehen soll, die Verkehrsmittelwahl und das Fahrverhalten zu beeinflussen. Zwar fallen die spezifischen Effekte der Mineralölbesteuerung auf den Schwerlastverkehr geringer aus als diejenigen einer streckenbezogenen Schwerverkehrsgebühr, weil Belastungserhöhungen bei der Mineralölsteuer grundsätz-

lich alle Kraftfahrzeugarten und Benutzergruppen treffen. Die Wirkungsweise der Mineralölsteuer ist insoweit also „flacher“. Dem steht eine aber eine sehr viel ausgeprägtere Breitenwirkung gegenüber.

Das bundesdeutsche Verfassungsrecht gebietet nicht, die Einnahmen aus der Mineralölsteuer den Abgabepflichtigen zugute kommen zu lassen. Auch hier gilt, dass es grundsätzlich der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers obliegt, über die Einnahmeverwendung zu entscheiden. Die Mittel aus der Mineralölsteuer können demnach gezielt eingesetzt werden, um infrastrukturelle Benachteiligungen der Eisenbahn zu beheben und Maßnahmen des Umweltschutzes zu finanzieren, die über das Mautsystem nicht gedeckt werden können, weil sie dessen Einnahmenvolumen übersteigen.

Die Mineralölsteuer kann somit bewusst in weiterem Umfang als bisher die Funktion einer Umweltabgabe zugewiesen bekommen. Auf diese Weise ist es möglich, die Lenkungswirkungen der Schwerverkehrsabgabe durch eine stärkere Nutzung der Mineralölsteuer für umweltpolitische Zwecke sinnvoll zu ergänzen. Das Gesamtsystem der Abgaben im Verkehrswesen kann dadurch – auch im Hinblick auf die besondere Verantwortlichkeit des Schwerlastverkehrs für die Entstehung von Umweltbelastungen – deutlich stärker als bislang umweltpolitisch akzentuiert werden.

(b) Haftpflicht

Ausbau der Kfz-

Eine weitere im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Internalisierung externer Kosten interessante Option – die allerdings nicht nur im Hinblick auf den schweren Güterverkehr von Bedeutung ist – besteht in der Reformierung des Kfz-Haftpflichtrechts. Die Haftpflicht könnte generell auf die Deckung eigener Gesundheitsschäden des Haltes/Fahrers und auf Schäden von Insassen erweitert werden. Damit könnte ein wesentlicher Teil der bislang auf die Allgemeinheit (konkret auf die allgemeinen Versicherungssysteme) abgewälzten Kosten des Autoverkehrs auf die Verursacher zurück verlagert werden.

(c) Sonstige Regelungsalternativen

Weitere sinnvolle, praktikable und zugleich rechtlich belastbare Alternativen für die Einführung einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe sind hier nicht ersichtlich.

Die Richtlinie 1999/62/EG entfaltet nach hiesiger Auffassung eine Sperrwirkung gegenüber allen Instrumenten, die darauf gerichtet sind, dem von der Richtlinie erfassten Kreis des Straßengüterverkehrs neue Abgabenbelastungen aufzuerlegen, deren Höhe sich in zeitlicher oder streckenmäßiger Hinsicht nach dem Umfang der Straßennutzung richtet.

Aus diesem Grund lassen sich die Vorgaben der Richtlinie dadurch umgehen, dass der deutsche Gesetzgeber die neue Abgabe schlicht als „Steuer“ bezeichnet. Zwar gestattet das deutsche Verfassungsrecht die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe grundsätz-

lich auch in Gestalt einer Steuer („Straßengüterverkehrssteuer“, vgl. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG). Will der deutsche Gesetzgeber hiervon Gebrauch machen, ohne insoweit an die Richtlinie 1999/62/EG gebunden zu sein, so wird er der Abgabe jedoch (zumindest) einen von der „Maut“ bzw. von der „Benutzungsgebühr“ im Sinne der Richtlinie abweichenden Erhebungstatbestand zugrunde legen müssen. Da eine verursachungssadäquate Kostenanlastung sachgerecht aber nur erreichbar erscheint, wenn die Abgabe ihrer Höhe nach von der gefahrenen Strecke abhängig gemacht wird (oder vom Kraftstoffverbrauch, der seinerseits bereits der Besteuerung unterliegt), ist ein echtes Alternativmodell steuerlicher Art gegenüber der Maut jedenfalls derzeit nicht erkennbar.

Das europäische Gemeinschaftsrecht schließt es indessen nicht aus, künftig (auch bisher nicht existierende) umweltbezogene Abgaben zu erheben, von denen auch der Schwerlastverkehr betroffen ist (z. B. eine denkbare CO₂-Steuer).

(5) Gestaltungsoptionen des Gemeinschaftsrechts: umweltorientierte Novellierung der Wegekostenrichtlinie

Die in der Untersuchung aufgezeigten Unzulänglichkeiten des Mautsystems können aus rechtlichem Blickwinkel ohne weiteres beseitigt, die durch die bisherigen Vorgaben hervorgerufenen negativen Umweltauswirkungen behoben bzw. minimiert werden. Das ermöglicht es, die Maut zu einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe aufzuwerten.

Für eine solche umweltorientierte Reform der Wegekostenrichtlinie bietet sich schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit ein Stufenmodell an, das im ersten Schritt auf die Erweiterung der mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnisse setzt und erst im zweiten Schritt auf die Konzipierung eines verbindlichen Systems der Schwerverkehrsabgabe im gesamten Unionsgebiet orientiert.

Zu den Kernpunkten der ersten Reformstufe können gehören:

- die substantielle Erweiterung der Spielräume zur Erhebung der Maut außerhalb des Autobahnnetzes,
- die Zulassung der Erhebung eines pauschalierten „Umweltzuschlages“ auf die Maut (möglicherweise unter Forderung eines Verwendungsnnachweises), ohne dass es insoweit der verbindlichen Vorgabe eines Modells für die Berechnung umweltbezogener externer Kosten bedürfte,
- die Erweiterung umweltpolitisch begründeter Differenzierungsmöglichkeiten für die Maut.

Gegen ein solches Konzept können weder aus verfassungsrechtlicher noch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht grundsätzliche Bedenken erhoben werden.

(6) Fazit

Die Bundesrepublik steht vor der Entscheidung über die Einführung einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe nach dem von der Richtlinie 1999/62/EG vorgegebenen Muster der „Mautgebühr“. Danach lässt sich zwar nicht sofort ein aus umweltpolitischem Blickwinkel befriedigendes System der Schwerverkehrsabgabe installieren. Das Mautmodell erscheint dafür aber grundsätzlich brauchbar, da es möglich ist, problematische Nebenwirkungen verhältnismäßig gering zu halten und umweltbezogene Aufgaben der Schwerverkehrsabgabe partiell auf die Mineralölsteuer zu verlagern. Im übrigen ist das System ausbau- und reformfähig. Es kann die Basis für ein anspruchsvolleres Konzept einer „umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe“ bilden.

Literaturverzeichnis

- Callies, Christian / Ruffert, Matthias (Hg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV, Neuwied 1999
- Callies, Christian: Der Schlüsselbegriff der „ausschließlichen Zuständigkeit“ im Subsidiätstatbestand des Art. 3 b II EGV, in: EuZW 1995, S. 693
- Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), Stand Dezember 1999
- Epiney, Astrid: Der „Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsträgers“ in der EU: rechtliches Prinzip oder politische Maxime?, in: ZUR 2000, S. 239
- EU-Kommission, Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr – politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, Dok. KOM(95) 691 endg., Brüssel 1995
- EU-Kommission, Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU, Dok. KOM(98) 466 endg., Brüssel 1998
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard (Hg.): Kommentar zur Europäischen Union – EU/EGV (Loseblattsammlung), Stand September 1994 (Art. 3 EGV) / Stand April 2000
- v. d. Groeben, Hans / Thiesing, Jochen / Ehlermann, Claus (Hg.): Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, 5. Aufl. Baden-Baden 1997
- Herdegen, Matthias / Schön, Wolfgang: Ökologische Steuerreform, Verfassungsrecht und Verkehrsgewerbe, Köln 2000
- Heselhaus, Sebastian: Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für Straßenbenutzungsgebühren für den Schwerverkehr, in: EuZW 1993, S. 311
- Hof, Christian: Straßenverkehrsabgaben und Europarecht: Eine Untersuchung der Abgabenbelastung des Straßenverkehrs im Lichte des europäischen Rechts (Diss.), Heidelberg 1998
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 88, Heidelberg 1990

- Jachmann, Monika: Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, in: NVwZ 1992, S. 932
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., München 2000
- Jarass, Hans D.: Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, in: DÖV 1989, S. 1013
- Kirchhof, Ferdinand: Die Verleihungsgebühr als dritter Gebührentyp, in: DVBl. 1987, S. 554
- Kirchhof, Ferdinand: Leistungsfähigkeit und Wirkungsweisen von Umweltabgaben an ausgewählten Beispielen, in: DÖV 1992, S. 233
- Kirchhof, Ferdinand: Die Tauglichkeit von Abgaben zur Lenkung des Verhaltens, in: DVBl. 2000, S. 1166
- Kirchhof, Paul: Staatliche Einnahmen, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 88, Heidelberg 1990
- Kloepfer, Michael: Die lenkende Gebühr, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 97 (1990), S. 232
- Kodal, Kurt / Krämer, Helmut u.a.: Straßenrecht, 6. Aufl., München 1999
- Koenig, Christian / Kühling, Jürgen: Grundfragen des EG-Beihilferechts, in: NJW 2000, S. 1065
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung – Schlußbericht vom 5. September 2000, Berlin 2000
- Lenz, Carl-Otto (Hg.): Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1994
- Meßerschmidt, Klaus: Sonderabgaben und Bundesverwaltungsgericht, in: DVBl. 1987, S. 925
- Mückenburger, Peter: Die Harmonisierung der Abgaben auf den Straßenverkehr in der Europäischen Gemeinschaft, in: EuZW 1994, S. 519
- Murswieck, Dietrich / Wilms, Susanne: Die Entlastung der Städte vom Individualverkehr (Rechtsgutachten), Freiburg/Köln 1992

Murswieck, Dietrich: Ein Schritt in die Richtung ökologisches Recht – Die Wasserpfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: NVwZ 1996, S. 417

Oppermann, Thomas: Europarecht, 2. Aufl., München 1999

Ossenbühl, Fritz: Verkehr, Ökologie und Ökonomie im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld, in: NuR 1996, S. 53

Pache, Eckhard: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften, in: NVwZ 1999, S. 1033

Sacksofsky, Ute: Verfolgung ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: NJW 2000, S. 2619

Schmitt, Susanne: Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen (Diss. 1998), Berlin 1999

Selmer, Peter / Brodersen, Carsten / Nicolaysen, Gerd: Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, Baden-Baden 1989

Selmer, Peter / Brodersen, Carsten: Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, Stuttgart 1994

Selmer, Peter / Brodersen, Carsten: Die Verfolgung ökonomischer, ökologischer und anderer öffentlicher Zwecke durch Instrumente des Abgabenrechts, in: DVBl. 2000, S. 1153

Sendler, Horst: Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs, in: DÖV 1974, S. 217

Smeddinck, Ulrich / Schomerus, Thomas: Die Stellplatzpflicht im Wandel, in: ZUR 1995, S. 72

Sozialdemokratische Partei Deutschlands / Bündnis '90/Die Grünen: Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, Bonn 1998

Streinz, Rudolf: Europarecht, 4. Aufl., Heidelberg 1999

Umweltbundesamt, Einführung einer fahrleistungsbezogenen Schwerverkehrsabgabe in Deutschland, Manuskript, Berlin (Mai) 2000

Vogel, Klaus / Waldhoff, Peter, in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblatt), Stand Dezember 1999

Vogel, Klaus: Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, § 87, Heidelberg 1990

Wasmeier, Martin: Unweltabgaben und Europarecht, Köln 1995

Wilke, Dieter: Gebührenrecht und Grundgesetz, München 1973

Wolf, Rainer: Rechtsprobleme einer Schwerverkehrsabgabe, in: ZUR 2000, S. 123

Zuleeg, Manfred: Die Stellung der Länder im europäischen Integrationsprozeß, in: DVBl. 1992, S. 1329.