



Ausarbeitung

Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. City-Maut



Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. City-Maut

[REDACTED]

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 – 232/12
Abschluss der Arbeit: 16. November 2012
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

[REDACTED]

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Erhebung einer City-Maut als Steuer	4
2.1.	Steuergesetzgebungskompetenz der Länder	5
2.1.1.	City-Maut als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG	6
2.1.2.	City-Maut als Realverkehrsteuer	6
2.1.3.	City-Maut als Emissionssteuer	8
2.2.	Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG	8
2.3.	Weitere Voraussetzungen der Erhebung einer City-Maut	9
2.4.	Ergebnis	10
3.	Die Erhebung einer City-Maut als Gebühr	10
3.1.	Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes	10
3.2.	Anforderungen an die Gebührenhöhe	11
3.3.	Vereinbarkeit mit den Lenkungs- und Finanzierungszwecken einer City-Maut	11
4.	Die Erhebung einer City-Maut als Beitrag	12
5.	Die Erhebung einer City-Maut als Sonderabgabe	13
6.	Schlussfolgerungen	14

1. Einleitung

Mit der vorliegenden Ausarbeitung sollen finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. City-Maut untersucht werden. Da ein konkreter Gesetzgebungsvorschlag zur Einführung einer City-Maut derzeit nicht vorliegt, kann hier nur allgemein auf die abgabenrechtliche Einordnung einer City-Maut und die in diesem Zusammenhang in der Literatur diskutierten finanzverfassungsrechtlichen Probleme eingegangen werden.

Als City-Maut wird allgemein ein Benutzungsentgelt für die Inanspruchnahme räumlich eingrenzter (Innen-)Stadtgebiete durch den motorisierten Individualverkehr bezeichnet. Hierbei kann die nähere Ausgestaltung hinsichtlich der Nutzungsdauer, Gebührenergebnis und Mauthöhe stark variieren.¹

Als Zweck einer City-Maut wird in der Literatur u.a. die Finanzierung von Verbesserungen in der Infrastruktur sämtlicher Verkehrsträger genannt.² Daneben eigne sich die City-Maut prinzipiell zur Verkehrslenkung, weil mit ihr die Verkehrsmenge und der Verkehrsfluss gesteuert werden könne, um beispielsweise Staus zu vermeiden. Schließlich könne mit ihr ein Beitrag zur Verbesserung der Umweltqualität geleistet werden, weil Anreize zur Verminderung des Verkehrsaufkommens und zur Verlagerung auf andere Verkehrsmittel gesetzt würden.³

Nachfolgend soll der Frage nachgegangen werden, wie sich eine City-Maut abgabenrechtlich einordnen lässt. Unter öffentlich-rechtlichen Abgaben sind Geldleistungen zu verstehen, die der Bürger aufgrund von Rechtsvorschriften an den Staat abzuführen hat. Das Grundgesetz stellt als staatliche Einnahmen vier Abgabentypen zur Verfügung: dabei werden Steuern von den sonstigen (nichtsteuerlichen) Abgaben wie Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben unterschieden.

2. Die Erhebung einer City-Maut als Steuer

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht davon aus, dass der allgemeine Finanzbedarf des Staates aus Steuern gedeckt wird („Prinzip des Steuerstaates“). Steuern sind nach § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung 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“. Hierbei muss die Geldleistung – zumindest vom Nebenzweck her – zur Erzielung von Einnahmen auferlegt sein, um den Finanzbedarf zu decken. § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO lässt es zu, dass der fiskalische Hauptzweck der Erzielung von Einnahmen gegenüber dem von einer Steuer

1 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 186.

2 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 195 m.w.N.

3 Umweltbundesamt, Pkw-Maut in Deutschland?, 2010, S. 11f., im Internet abrufbar unter: <http://www.umwelt-daten.de/publikationen/fpdf-l/3929.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.11.2012.

unter Umständen in erster Linie verfolgten Lenkungszweck zu einem Nebenzweck wird. Der Fiskalzweck darf jedoch nicht grundsätzlich wegfallen.⁴

Entsprechend der eingangs formulierten Zielsetzung einer City-Maut würden die gewonnenen Finanzmittel zweckgebunden etwa für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eingesetzt werden. Mit der Erhebung einer City-Maut würde mithin ein Fiskalzweck verfolgt werden. Die zweckgebundene Verwendung der Finanzmittel dürfte sich im Hinblick auf andere Fälle in der Praxis wie der Mineralölsteuer⁵ als nicht weiter problematisch erweisen.⁶ Soweit mit der City-Maut auch Lenkungszwecke (hier beispielsweise eine Verringerung der innerstädtischen Verkehrsmengen) angestrebt würden, wäre dies im Hinblick auf die genannte Regelung des § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO ebenfalls rechtlich unbedenklich.⁷

2.1. Steuergesetzgebungskompetenz der Länder

Da mit der Erhebung öffentlicher Abgaben grundsätzlich auch Eingriffe in Gleichheits- und Freiheitsrechte verbunden sind, bedarf es für die Erhebung einer City-Maut als Steuer einer gesetzlichen Grundlage. Hierbei kommen nur gesetzliche Grundlagen auf Bundes- oder Landesebene in Betracht, da den Städten und Gemeinden kein eigenes Recht zur Steuergesetzgebung zusteht (Art. 105 Grundgesetz). Ein solches Recht lässt sich insbesondere auch nicht aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG) herleiten. Allerdings besteht die Möglichkeit, den Gemeinden die Letztentscheidung durch eine Ermächtigung zum Erlass eigener Innenstadtmautsatzungen zu überlassen.⁸

Die Finanzverfassung enthält für den Bereich der Steuern in Art. 105 GG spezielle Regelungen. Danach haben die Länder eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nur hinsichtlich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2a GG). Die Länder haben im Übrigen die Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 GG, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.⁹

Vor diesem Hintergrund wird in der Literatur die Erhebung einer City-Maut als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG sowie als Realverkehrssteuer oder als Emissionssteuer auf Grundlage des Art. 105 Abs. 2 GG diskutiert.

4 Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 115.

5 Das Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28.03.1960 (BGBl. I S. 201) sieht in Art. 1 eine teilweise Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer vor.

6 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 209; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 13.

7 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 207; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 13.

8 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 203.

9 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 45.

2.1.1. City-Maut als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG

Als Verbrauchsteuern werden Steuern bezeichnet, die an den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs anknüpfen.¹⁰ Aufwandsteuern zielen darauf ab, den Einsatz finanzieller Mittel für die Aufrechterhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen Zustandes zu belasten.¹¹ Die Erhebung einer City-Maut auf Grundlage des Art. 105 Abs. 2a GG wäre grundsätzlich entweder als Benzinverbrauchsteuer oder als Aufwandsteuer, welche die durch das Halten eines Kraftfahrzeugs vermutete wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besteuerte, denkbar.¹²

Art. 105 Abs. 2a GG schränkt die Gesetzgebungskompetenz der Länder jedoch dahingehend ein, dass die örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer nicht einer bundesgesetzlich geregelten Steuer gleichartig sein darf. In ihren Haupterscheinungsformen darf sie daher nicht dieselben Merkmale aufweisen wie die bundesrechtlich geregelte Steuer. Eine örtliche Steuer ist einer Bundessteuer gleichartig, wenn die steuerbegründenden Tatbestände, d.h. insbesondere Steuergegenstand und Besteuerungsmaßstab, übereinstimmen und die gleiche Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beansprucht wird.¹³ Bei dieser Beurteilung ist die Wirkungsstruktur der Steuernorm maßgeblich; Belastungs- und Gestaltungswirkungen der Vorschrift müssen miteinander verglichen werden.¹⁴

Eine City-Maut als örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer kommt daher nicht in Betracht, da der Bund durch die Mineralöl- bzw. Kraftfahrzeugsteuer bereits gleichartige Bundessteuern geregelt hat, die den Verbrauch von Benzin allgemein bzw. die Anmeldung oder den Betrieb eines Kraftfahrzeuges erfassen.¹⁵

2.1.2. City-Maut als Realverkehrsteuer

Ferner käme als Kompetenzgrundlage für eine City-Maut als Steuer Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG in Betracht, wenn man hinsichtlich des Belastungsgrundes dieser Steuer auf die Benutzung der Straße abstellt. Nach Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG steht den Ländern grundsätzlich das Aufkommen der Verkehrssteuern zu, so dass sich daraus auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG ergibt. Eine Anwendbarkeit auf die City-Maut setzte jedoch zunächst voraus, dass Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG neben den Rechtsverkehrssteuern, die an einen Akt des Rechtsverkehrs anknüpfen, auch die sog. Realverkehrssteuern erfasst. Dies ist in der

10 Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 84.

11 Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 88.

12 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 205f.; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 13f.

13 BVerfG v. 06.12.1983 – 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 787.

14 Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 138.

15 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 216; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 14.

Literatur jedoch nicht unumstritten.¹⁶ Ginge man dennoch mit einem Teil der Literatur davon aus, dass dem Begriff der Verkehrsteuer sämtliche Steuern unterfallen, die an „wirtschaftliche, rechtliche oder sonstige Verkehrsvorgänge“ anknüpfen¹⁷, stellte sich sodann auch hier wieder das Problem der Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern.

Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes sind die Länder von der Gesetzgebung immer dann ausgeschlossen, wenn und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat.¹⁸ Dies ist der Fall bei der Regelung eines Steuergegenstandes durch den Bund.¹⁹ Die Regelung gleichartiger Steuern ist den Ländern daher versagt (zu den Merkmalen der Gleichartigkeit vgl. oben unter Gliederungspunkt 2.1.1.).

Für die Beurteilung der Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern ist zunächst die Wahl des konkreten Erhebungsmodells der City-Maut von Bedeutung. In der Literatur werden in diesem Zusammenhang insbesondere zwei Modelle diskutiert. Das eine Modell orientiert sich an der konkreten Fahrleistung (Electronic Road Pricing-Modell). Die maßgeblichen Kriterien für die Bestimmung der Maut sind hierbei die zurückgelegte Wegstrecke und die Zeit. Das andere Modell ermittelt die Höhe der Maut auf deutlich pauschalisierterem Wege. Die Maut ist hierbei einmalig beim Passieren eines bestimmten Knotenpunktes zu entrichten (sog. Cordon Pricing-Modell). Weitere erhöhende Faktoren sind aber nicht vorgesehen.²⁰

Bei einer City-Maut als Steuer, deren Höhe sich maßgeblich nach der zurückgelegten Strecke berechnet, wäre vor allem das Verhältnis zur bundesgesetzlich geregelten Mineralölsteuer problematisch. Die Mineralölsteuer ist seit 2006 im Energiesteuergesetz²¹ geregelt. Es handelt sich bei ihr um eine Verbrauchsteuer. Besteuerungsgegenstand der Mineralölsteuer ist der Verbrauch der Kraftstoffe. Die Berechnung beider Abgaben dürfte nahezu identisch sein. Denn zwischen dem Verbrauch an Kraftstoffen und der zurückgelegten Wegstrecke liegt ein direkter Zusammenhang. Insofern wird mit der Mineralölsteuer indirekt auch die Benutzung des Fahrzeuges erfasst. Jeder innerhalb der Mautzone zurückgelegte Kilometer würde faktisch doppelt bezahlt. Mithin läge Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer hinsichtlich der Bemessung der Steuer, des Steuerschuldners und der wirtschaftlichen Auswirkungen vor.²²

16 Alscher, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 206 m.w.N.

17 So etwa Maunz, in Maunz/Dürig, *Kommentar zum GG*, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 105 Rn. 50.

18 Maunz, in Maunz/Dürig, *Kommentar zum GG*, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 105 Rn. 40.

19 Maunz, in Maunz/Dürig, *Kommentar zum GG*, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 105 Rn. 42a.

20 Alscher, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 218.

21 *Energiesteuergesetz (EnergieStG)* vom 15.07.2006, BGBl. I S. 1534.

22 Alscher, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 218.

Zum gleichen Ergebnis dürfte auch die Erhebung einer City-Maut nach dem Cordon Pricing-Modell führen. Zwar orientiert sich dieses weniger stark an der Berechnung der Mineralölsteuer als beim Electronic Road Pricing-Modell. Jedoch dürfte sich in beiden Fällen die Höhe der Maut in der Praxis nicht erheblich unterscheiden. Auch hier würde jeder in der Mautzone zurückgelegte Kilometer faktisch doppelt belastet werden. Im Ergebnis wäre auch hier eine Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer gegeben.²³

2.1.3. City-Maut als Emissionssteuer

Schließlich wird in der Literatur die Erhebung einer City-Maut als Emissionssteuer diskutiert, die das Maß des Schadstoffausstoßes der Kraftfahrzeuge besteuert.

Problematisch ist hierbei bereits, dass sich eine solche Emissionssteuer nicht unter die in Art. 106 Abs. 2 GG genannten Steuerarten (Vermögensteuer, Erbschaftsteuer, Verkehrsteuern, Biersteuer, Abgabe von Spielbanken) subsumieren ließe. Voraussetzung für die Erhebung einer Emissionssteuer wäre daher, dass den Ländern ein Steuererfindungsrecht über die in Art. 106 Abs. 2 GG genannten Steuertypen hinaus zusteht. Dies ist in der Literatur aber höchst umstritten.²⁴

Ferner wäre auch hier die Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern problematisch. Denn hinsichtlich der Berechnung einer Emissionssteuer auf Grundlage des Electronic Road Pricing-Modells dürfte eine Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer vorliegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Schadstoffausstoß eines Kraftfahrzeuges im Wesentlichen direkt abhängig ist von der zurückgelegten Wegstrecke und umgekehrt. Wie im Fall einer City-Maut als Realverkehrssteuer wäre also eine Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer hinsichtlich der Bemessung der Steuer, des Steuerschuldners und der wirtschaftlichen Auswirkungen anzunehmen. Zum gleichen Ergebnis dürfte hier auch die Berechnung nach dem Cordon Pricing-Modell führen.²⁵

2.2. Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG

Nach Auffassung der Literatur könnte der Bund eine City-Maut auf der Grundlage von Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG einführen.²⁶ Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG weist dem Bund die Erträge u.a. aus der Kraftfahrzeugsteuer und „sonstigen auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern“ zu, so dass ihm nach Art. 105 Abs. 2 GG auch die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Mit der Erweiterung des Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG um die letztgenannten Verkehrsteuern

23 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 218f.

24 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 206f.

25 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 216f.

26 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 204; Krapf, Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, S. 58f.

wollte der Gesetzgeber künftig eine größere Flexibilität bei der Ausgestaltung einer verkehrsmittelbezogenen Besteuerung ermöglichen.²⁷ Ginge man auch hier wieder vom weiten Begriff der Verkehrsteuer aus, so ließe sich eine City-Maut, die eine kraftfahrzeugbezogene Benutzung von Straßen in Innenstadtbereichen besteuerte, wohl unproblematisch als verkehrsmittelbezogene Verkehrsteuer einordnen.

Die Erhebung einer City-Maut als Steuer wird auch nicht durch die Kompetenzregelung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 4. Alt. GG ausgeschlossen, die den Bund zum Erlass von Vorschriften über „die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ befähigt. Nach Auffassung der Literatur stelle diese Kompetenzregelung allenfalls für den Bereich der nicht-steuerlichen Abgaben eine abschließende Regelung dar. Für die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften ergebe sich hingegen keine Sperrwirkung.²⁸

2.3. Weitere Voraussetzungen der Erhebung einer City-Maut

Hinsichtlich der Finanzierungs- und Lenkungszwecke sowie der Zweckbindung des Aufkommens einer solchen Steuer kann auf die Ausführungen oben, unter Gliederungspunkt 2. verwiesen werden.

Nach dem Steuerbegriff in § 3 Abs. 1 AO ist weitere Voraussetzung für eine Steuer, dass diese voraussetzungslos erhoben wird, die Abgabe nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung des Staates ist.²⁹ Anderenfalls würde es sich nämlich um eine sog. Vorzugslast (Gebühr, Beitrag) handeln. Ob diese Voraussetzung bei einer City-Maut erfüllt wäre, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Ein Teil der Literatur ist – ohne nähere Begründung – der Ansicht, dass mit der Erhebung der Abgabe für die Straßenbenutzung vom Vorliegen einer staatlichen Gegenleistung auszugehen sei.³⁰ Dagegen vertritt der andere Teil der Literatur die hier vorzugs-würdigere Auffassung, dass die Straßenbenutzung lediglich Maßstab für eine Steuererhebung bzw. Bemessungsgrundlage der Mauthöhe sei.³¹ Bei der hier gegenständlichen Straßenbenutzung gehe es um das Befahren der Straße im tatsächlichen Sinne und nicht um die rechtliche Möglichkeit der Benutzung der Straße als mögliche staatliche Leistung.³² So könne nicht durch steuerliche Regelungen

27 Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 106, 106b, 107, 108) vom 27.01.2009, BT-Drs. 16/11741, S. 4.

28 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 209; Krapf, Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, S. 59.

29 Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 116.

30 Krapf, Verkehrslenkung durch Abgaben, 2001, S. 60.

31 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 210f.; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 14.

32 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 204 (Fußnote. 821).

auf den straßenrechtlichen Gemeingebrauch Einfluss genommen werden.³³ Die Benutzung der Straße bleibe weiterhin erlaubnisfrei.³⁴

2.4. Ergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine City-Maut finanzverfassungsrechtlich in der Form einer Steuer eingeführt werden könnte. Eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz stünde jedoch nur dem Bund auf der Grundlage von Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG zu. Dagegen scheiden landesgesetzliche Regelungen für eine City-Maut wegen der Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer aus.

3. Die Erhebung einer City-Maut als Gebühr

Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Sie unterscheidet sich von der Steuer allerdings durch die Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens.³⁵ Legaldefinitionen einer Gebühr enthalten die Kommunalabgabengesetze der Länder. So lautet etwa § 4 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.“ Eine City-Maut könnte grundsätzlich als Benutzungsgebühr für die Benutzung des Straßenraums in den Innenstädten ausgestaltet werden.³⁶ Die Straßen sind eine öffentliche Einrichtung.

3.1. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Die Gesetzgebungszuständigkeit zur Einführung einer City-Maut als nicht-steuerliche Abgabe beurteilt sich nach den allgemeinen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes.³⁷

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird an dieser Stelle auf die Ausarbeitung des Fachbereichs WD 3 (Verfassung und Verwaltung) verwiesen.³⁸

33 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 213.

34 Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 14.

35 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 20.

36 Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 16.

37 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 220; Kirchhof, Die Finanzierung des Leistungsstaates, Jura 1983, 505, 513.

38 [REDACTED], Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut Gesetzes, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste vom 31.10.2012, WD 3 – 3000 – 288/12.

3.2. Anforderungen an die Gebührenhöhe

Finanzverfassungsrechtliche Probleme ergeben sich bei der Ermittlung der zulässigen Höhe der Gebühr. In der Literatur werden in diesem Zusammenhang verschiedene Berechnungsmodelle diskutiert. Auf die Einzelheiten dieser Diskussion soll hier nicht eingegangen werden.³⁹ Stattdessen sollen die grundsätzlichen Anforderungen an die Bestimmung der Gebührenhöhe dargestellt werden.

Hinsichtlich der Gebührenhöhe ist zu beachten, dass zwischen der Gebühr und dem Wert der besonderen Leistung für den Empfänger ein angemessenes Verhältnis bestehen muss (Äquivalenzprinzip). Die auf Kostendeckung gerichtete Höhe der Gebühr ist – da sie Ausgleich der zur Leistungserbringung erforderlichen Kosten ist – in erster Linie am Kostendeckungsprinzip auszurichten⁴⁰. Sofern volle Kostendeckung erreicht ist, sind weitere Gebühren-erhöhungen unzulässig, weil grundsätzlich keine Gebührenüberschüsse erwirtschaftet werden dürfen.⁴¹ Die Erhebung der Gebühren darf nicht zu einer Aushöhlung des verfassungsrechtlich abgesicherten Steuerertragssystems führen, so dass aus der Begrenzung- und Schutzfunktion der Finanzverfassung sich Grenzen für die Höhe der Gebühr ergeben.⁴² Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴³ lässt im Rahmen des verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs verschiedene Gebührenzwecke zu (Kostendeckung, Vorteilsausgleich, Lenkungs-zwecke, soziale Zwecke), die jeweils zugleich die Grenzen einer zulässig bemessenen Gebühr, das heißt deren verfassungsrechtlich zulässige Höhe markieren. Allerdings gilt, wenn für die besondere Leistung der Verwaltung keine feste, sondern eine nach der Intensität der Inanspruchnahme variierende Gebühr auferlegt wird, der Wirklichkeits- und Wahrscheinlichkeitsmaßstab als Anknüpfungspunkt für die Ermittlung der Gebührenhöhe im Einzelfall.⁴⁴ Danach ist primär auf die tatsächliche Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung abzustellen oder (soweit dies nicht möglich ist) auf Kriterien zurückzugreifen, die mit der wirklichen Inanspruchnahme in (engem) Zusammenhang stehen.

3.3. Vereinbarkeit mit den Lenkungs- und Finanzierungszwecken einer City-Maut

Die Abgabenform der Gebühr könnte sich aber als problematisch im Hinblick auf die mit einer City-Maut angestrebten Lenkungs- und Finanzierungszwecke erweisen. Eine Zweckbindung des Aufkommens etwa für die Finanzierung des ÖPNV wäre bei der Ausgestaltung der City-Maut als Gebühr nicht möglich. Der Gesetzgeber muss mit der Gebühr zulässige Gebührenzwecke verfolgen (Kostendeckung, Vorteilsausgleich, Verhaltenslenkung, soziale Zwecke). Anknüpfungs- oder

39 Vgl. hierzu den Überblick bei Alscher, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 220f.

40 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505; Birk, *Steuerrecht*, 14. Auflage 2011/12, Rn. 119.

41 Scherf, *Öffentliche Finanzen*, Stuttgart 2009, S. 505.

42 Birk, *Steuerrecht*, 14. Auflage 2011/12, Rn. 119 m.w.N.

43 BVerfGE 108, 1, 18.

44 Birk, *Steuerrecht*, 14. Auflage 2011/12, Rn. 119.

Belastungsgrund ist aber immer eine individuell zurechenbare Leistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens. Im Fall der City-Maut liegt eine solche Leistung in der Duldung der Straßenbenutzung vor. Folglich kann die Finanzierung des ÖPNV durch eine City-Maut kein zulässiger Gebührenzweck sein. Eine Finanzierung des ÖPNV könnte allenfalls indirekt erreicht werden, indem Mittel, die bisher zur Straßenreinigung oder –instandsetzung verwendet wurden, wegen Abdeckung des Aufwands durch die entsprechende Gebühr dem ÖPNV zur Verfügung gestellt werden.⁴⁵

Fraglich ist auch, ob und inwieweit mit einer Gebührenlösung tatsächlich Lenkungseffekte zu erzielen sind.⁴⁶ Denn der Bemessung der Gebührenhöhe sind – wie bereits dargestellt – verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.

4. Die Erhebung einer City-Maut als Beitrag

Wie die Gebühren sollen auch die Beiträge einen Sondervorteil oder besonders verursachte Kosten ausgleichen. Eine Legaldefinition des Beitrags findet sich ebenfalls in den Kommunalabgabengesetzen der Länder.⁴⁷ Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwendungsersatzleistungen für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen oder für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen, nicht für deren laufende Unterhaltung und Instandsetzung.⁴⁸ Während also die Gebühr eine Abgabe (Entgelt) für eine besondere tatsächliche Leistung der Verwaltung darstellt, ist der Beitrag eine Abgabe (Entgelt) für die dem Einzelnen gewährte *Möglichkeit*, aus konkreten Aufwendungen der Verwaltung einen individuellen Nutzen zu ziehen.⁴⁹ Der Aufwendungsersatz beim Beitrag wird erhoben, *weil* eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil in Anspruch genommen werden *kann*.

Eine beitragsrechtliche Lösung für die Erhebung einer City-Maut wird von der Literatur abgelehnt. Der Gegenstand der Abgabe könne nur das konkrete Befahren der Stadtbereiche sein, die einer Maut unterliegen sollen, und nicht bloß die Möglichkeit, in diese Bereiche einzufahren.⁵⁰ Auch würde der mit der Erhebung einer City-Maut angestrebte Lenkungszweck nicht realisiert

45 Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 16.

46 Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 16.

47 z.B. § 8 Abs. 2 KAG NW: „Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen [...] dienen.“

48 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 23.

49 Vgl. Birk, Steuerrecht, 14. Auflage 2011/12, Rn. 118.

50 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 259 m.w.N.

werden können, da bei einer Beitragslösung insgesamt mit einem verstärkten Verkehrsaufkommen auf den Straßen in den Innenstädten gerechnet werden müsste.⁵¹

5. Die Erhebung einer City-Maut als Sonderabgabe

Die Sonderabgaben stehen außerhalb der klassischen Abgabentrias (Steuer, Gebühr, Beitrag). Bei der Sonderabgabe handelt es sich um eine Abgabe, der keine zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht, die aber im Unterschied zu Steuern nicht von der Gesamtheit der Steuerbürger, sondern nur von einer bestimmten Gruppe erhoben wird und zur Finanzierung besonderer Aufgaben dient.⁵² Sonderabgaben sind nach der gefestigten, in jüngerer Zeit mehrfach bekräftigten Rechtsprechung des BVerfG eigenständige, nichtfiskalische Abgaben. Da Sonderabgaben gegenüber der Steuerfinanzierung die seltene Ausnahme bleiben sollen, bedürfen sie einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.⁵³

Bei den Sonderabgaben wird zwischen Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion unterschieden. Erstere haben vorrangig oder sogar ausschließlich eine Wirtschafts-, Umwelt- oder Soziallenkung bzw. –förderung zum Ziel. Ihre Einordnung als öffentliche Abgaben kann daher im Einzelfall schwierig sein.⁵⁴ Sonderabgaben mit Finanzierungszweck stehen in Konkurrenz mit der Steuer, weil beide voraussetzungslos – gegenleistungsabhängig – erhoben werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion nur unter den folgenden Voraussetzungen zulässig. Die Sonderabgaben müssen einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen. Im Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung des Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen. Die Kompetenzgrundlage für die Sonderabgabe muss sich aus einer Sachgesetzgebungszuständigkeit (Art. 70 ff. GG) ergeben. Darüber hinaus darf sie nur eine vorgefundene homogene Gruppe belasten, wobei zwischen dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck und dieser Gruppe eine spezifische Sachnähe – d.h. eine Finanzierungsverantwortung – bestehen muss.⁵⁵ Ferner muss zwischen den mit der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung bestehen, die durch die „gruppennützige“ Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der

51 Alscher, *Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung*, 2011, S. 259; Manssen, *Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe*, DÖV 1996, 12, 16.

52 Birk, *Steuerrecht*, 14. Auflage 2011/12, Rn. 121.

53 BVerfGE 108, 186, 217; BVerfGE 101, 141, 147 m.w.N.; Heller, *Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden*, 2. Auflage, Heidelberg 2010, S. 61.

54 Henneke, in: *Praxis der Kommunalverwaltung, Finanzverfassung*, E 1 Bund, 5.1.

55 Pahlke, in: *Pahlke/Koenig, Abgabenordnung*, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 36 m.w.N.

Gruppe der Abgabepflichtigen hergestellt wird. Fremdnützige Sonderabgaben sind grundsätzlich unzulässig.⁵⁶

Eine City-Maut in der Form einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion könnte die genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Zwar würde es sich bei den Autofahrern oder Haltern von Kraftfahrzeugen um eine homogene Gruppe handeln. Jedoch sind sie nicht mehr als andere Gruppen der Bevölkerung für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs verantwortlich, so dass es mithin an einer besonderen Finanzierungsverantwortung fehlte.⁵⁷

Fraglich ist, ob eine City-Maut als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion erhoben werden könnte. Bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion sollen nach der Rechtsprechung des BVerfG die genannten Voraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion „nicht uneingeschränkt“ anwendbar sein. Das BVerfG⁵⁸ stellt hierbei auf den Anlass zur Einführung der Sonderabgabe ab. Sofern die Finanzierung der besonderen Aufgabe nicht der Anlass für deren Einführung war, sondern die Abgabe in erster Linie die Funktion der Lenkung (Antriebsfunktion) oder des Ausgleichs einer nicht erfüllten Verpflichtung (Ausgleichsfunktion) hat, soll die Einhaltung der Kriterien der Gruppenverantwortung und der Gruppennützigkeit nicht erforderlich sein. Sofern mit der Abgabe aber auch ein Finanzierungszweck – sei es als Haupt- oder Nebenzweck – verfolgt wird, so gelten die Kriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion in vollem Umfang.⁵⁹

Vorliegend soll mit der City-Maut ausdrücklich auch ein Aufkommen erzielt werden, welches zweckgebunden für die Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel eingesetzt werden soll. Daher scheidet die Erhebung der City-Maut als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion ebenfalls aus.

6. Schlussfolgerungen

Für die Erhebung einer City-Maut kämen grundsätzlich nur die Abgabenformen der Steuer oder der Gebühr in Betracht. Hingegen scheiden beitrags- oder sonderabgabenrechtliche Lösungen aus. Für die Einführung als Steuer hätte der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG. Landesgesetzliche Regelungen für eine City-Maut in der Form einer Steuer wären aufgrund der Gleichartigkeit mit der Mineralölsteuer finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig. Bei einer Gebührenlösung könnten sich die mit einer City-Maut normalerweise angestrebten Finanzierungs- und Lenkungszwecke als problematisch erweisen.



56 BVerfGE 82, 159, 180f.

57 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 260; Manssen, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12, 17.

58 BVerfGE 67, 256, 277 f., NJW 1985, 37, 38.

59 BVerfGE 67, 256, 278, NJW 1985, 37, 38.