



---

**Ausarbeitung**

---

**Pkw-Maut bei Ortsdurchfahrten auf Bundesstraßen**

**Pkw-Maut für Ortsdurchfahrten auf Bundesstraßen**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 026/23  
Abschluss der Arbeit: 19.04.2023  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

---

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**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Konkurrierende Zuständigkeit</b>	<b>4</b>
2.1.	Kompetenztitel	4
2.2.	Bundesverfassungsgericht	4
2.3.	Sperrwirkung durch Bundesgesetze	6
2.3.1.	Bundesfernstraßengesetz	6
2.3.2.	Bundesfernstraßenmautgesetz	7

## 1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gefragt, ob den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung einer Pkw-Maut für Ortsdurchfahrten auf Bundesfernstraßen zusteht. Nach § 5 Abs. 4 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)<sup>1</sup> meint „Ortsdurchfahrt“ den „Teil einer Bundesstraße, der innerhalb der geschlossenen Ortslage liegt und auch der Erschließung der anliegenden Grundstücke oder der mehrfachen Verknüpfung des Ortsstraßennetzes dient“. „Geschlossene Ortslage“ meint eine zusammenhängende Bebauung in geschlossener oder offener Bauweise (§ 5 Abs. 4 S. 2 FStrG).

## 2. Konkurrierende Zuständigkeit

### 2.1. Kompetenztitel

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Grundgesetz (GG)<sup>2</sup> fällt die „Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ unter die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit. Der Kompetenztitel umfasst auch die Einführung einer Maut für die Benutzung von Bundesfernstraßen.<sup>3</sup> Die Länder sind im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzgebungsbefugt, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit **nicht** durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG).

### 2.2. Bundesverfassungsgericht

Inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, lässt sich nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2021 wie folgt ermitteln:

„Macht der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch, verlieren die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung in dem **Zeitpunkt** (**solange**) und in dem **Umfang** (**soweit**), in dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise in Anspruch nimmt (sog. Sperrwirkung). [...] ‚Gebrauch‘ im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG macht der Bundesgesetzgeber nur, solange und soweit er für die betreffende Materie eine **erschöpfende Regelung** trifft oder treffen will [...]. Je nach Reichweite der bundesgesetzlichen Regelung kann der Landesgesetzgeber von der Rechtsetzung also **gänzlich** ausgeschlossen oder auf bestimmte **Teilmaterien und -gegenstände beschränkt** werden. [...]

Ein **deutliches Anzeichen** dafür, dass eine landesrechtliche Bestimmung einen Bereich betrifft, den der Bundesgesetzgeber geregelt hat, liegt vor, wenn ihr **Vollzug die Durchset-**

---

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/FStrG.pdf>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

3 Knauff, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, 182. Ergänzungslieferung, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 21 f.; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 157; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 112.

**zung des Bundesrechts beeinträchtigt** und dieses nicht mehr – zumindest nicht mehr vollständig – oder nur verändert angewandt und sein Regelungsziel lediglich modifiziert verwirklicht werden kann [...].

Da sich der abschließende Charakter einer bundesgesetzlichen Regelung erst aus dem Zusammenspiel verschiedener, gegebenenfalls inhaltlich und zeitlich aneinander anschließender Gesetze ergeben kann [...], bedarf es dazu in der Regel einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes, also der **gesetzgeberischen Gesamtkonzeption** [...]. In diesem Zusammenhang sind nicht nur der Wortlaut des Bundesgesetzes selbst zu würdigen, sondern auch der dahinterstehende Regelungszweck, die Gesetzgebungsgeschichte und die **Gesetzesmaterialien** [...]. Maßgeblich ist, **welche Sachverhalte** der Bundesgesetzgeber gesehen hat und einer **Regelung zuführen wollte** [...]. Der Erlass eines Bundesgesetzes zur Regelung eines bestimmten Gegenstands rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass die Länder damit von einer eigenen Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können insofern durchaus Bereiche verbleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist [...].

Erfasst ein Bundesgesetz lediglich einzelne Regelungsbereiche und klammert es andere relevante Tatbestände aus oder trifft es nur bestimmte grundsätzliche Entscheidungen und lässt es die weitere Konkretisierung des Normprogramms offen, spricht dies für eine lediglich teilweise abschließende Regelung, die unter dem Blickwinkel von Art. 72 Abs. 1 GG nur eine sogenannte Teilsperre entfaltet [...].

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine Vermutung für einen absichtsvollen Regelungsverzicht und damit eine abschließende bundesgesetzliche Regelung, soweit sich der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer bestimmten Frage auseinandergesetzt, diese aber in der Norm keinen Niederschlag gefunden hat [...]. Eine abschließende Regelung liegt auch vor, wenn der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die ein Landesgesetzgeber der Sache nach treffen könnte, als Bestandteil seiner inhaltlichen Konzeption im Sinne einer Teilsperre ausgeschlossen hat [...]. Das gilt allerdings dann nicht, wenn das Bundesgesetz ausschließlich dazu dienen soll, den Landesgesetzgeber von der Gesetzgebung auszuschließen [...].

Art. 70 Abs. 1 GG begründet **keine Auslegungsmaxime**, nach der die Kompetenzverteilungsregeln des Grundgesetzes im Zweifel **zugunsten der Länder** auszulegen wären [...]. Der Regelungsgehalt der einzelnen Kompetenztitel kann daher weder unter Rückgriff auf eine vorgebliche Kompetenzvermutung zugunsten der Länder offengelassen noch ‚landesfreundlich‘ ausgelegt werden [...].<sup>4</sup>

---

4 BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021, Az.: 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/fs20210325a\\_2bvf000120.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=5](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2021/03/fs20210325a_2bvf000120.pdf?__blob=publication-File&v=5), Rn. 87 ff.; Hervorhebung und Auslassung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

## 2.3. Sperrwirkung durch Bundesgesetze

### 2.3.1. Bundesfernstraßengesetz

Nach § 7 Abs. 1 S. 1 FStrG ist der Gebrauch der Bundesfernstraßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch). Nach § 7 Abs. 1 S. 4 FStrG bedarf es für die Erhebung von Gebühren für diesen Gemeingebrauch einer besonderen **gesetzlichen Regelung**.

Laut *Murswiek* könne es sich bei der „besonderen gesetzlichen Regelung“ nur um ein Bundesgesetz handeln:

„Damit ist eine Regelung durch **Bundesgesetz** gemeint. Der Bundesgesetzgeber hat ausdrücklich geregelt, dass **zurzeit keine Gebühren** für den Gemeingebrauch an Bundesfernstraßen erhoben werden dürfen; er hat auch nicht den Landesgesetzgeber zu einer solchen Regelung ermächtigt. Somit ist die konkurrierende **Landeskompetenz** insoweit durch § 7 Abs. 1 FStrG **‘blockiert’**. Eine landesgesetzliche Regelung von Gemeingebrauchsgebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen ist also ausgeschlossen. Die Benutzung der Ortsdurchfahrten von Bundesfernstraßen und der durch den Ort führenden Bundesautobahnen muss somit gebührenfrei bleiben, solange nicht durch Bundesgesetz eine Ermächtigung zur Gebührenerhebung auch in dieser Hinsicht eingeführt wird.“<sup>5</sup>

*Bartelsberger*<sup>6</sup> hält die Vorschrift nur relevant im Hinblick auf die grundsätzliche Vereinbarkeit von Gemeingebrauch und Gebührenerhebung:

„Die bestehende Vorschrift des § 7 Abs. 1 S. 4 FStrG ist in ihrer primären Rechtsaussage, mit der sie eine Realisierung „gebührenrechtlicher Lösungen“ für den Bundesfernstraßenbau auf weitere Entscheidungen des Gesetzgebers verweist, bedeutungslos; eine Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen untersteht **ohnehin** kraft Verfassungsrechts dem **institutionellen Gesetzesvorbehalt**. Bemerkenswert ist die Bestimmung allein darum, aber auch besonders und gerade deshalb, weil sie auf einfachrechtlicher Ebene die **grundsätzliche Vereinbarkeit von straßenrechtlichem Gemeingebrauch und Gebührenerhebung** bekundet.“

*Alscher* argumentiert, dass der Bund im Bereich der Gebühren für die Nutzung von Bundesfernstraßen in § 7 Abs. 1 S. 4 (Gebühr für Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs) und § 8 Abs. 3 FStrG (Sondernutzungsgebühren) abschließende Regelungen getroffen habe. Die Länder könnten daher Gebühren nur für die Nutzung von dem Landesrecht unterliegenden Straßen, nicht aber für

---

5 Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr – Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Band 1: Die Innenstadtzufahrtsabgabe, 1993, S. 49; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

6 Bartlsperger, Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung, 2006, S. 376; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

Bundesfernstraßen (einschließlich Ortsdurchfahrten) festlegen.<sup>7</sup> Dieser Auffassung folgen *Broer*<sup>8</sup>, *Manssen*<sup>9</sup> und *Selmer/Brodersen*<sup>10</sup>.

Diese – wohl herrschende – Ansicht lässt sich mit weiteren Argumenten untermauern. So würden Landesgesetze zur Einführung einer Maut für Ortsdurchfahrten das **Regelungskonzept des FStrG**, d. h. die Durchsetzung von Bundesrecht (vgl. Bundesverfassungsgericht), beeinträchtigen. Bundesautobahnen sowie Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten (Bundesfernstraßen) bilden nach § 1 Abs. 1 S. 1 FStrG ein **zusammenhängendes Verkehrsnetz** und dienen einem **weiträumigen Verkehr**. Dieser Funktion misst der Gesetzgeber hohe Bedeutung bei. So erfordere laut Gesetzesbegründung „die Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsverhältnisse über das **Gebiet eines Landes hinaus gerade bei den Fernstraßen** eine Regelung durch den Bund.“<sup>11</sup> Die Einführung einer für Ortsdurchfahrten geltenden landesspezifischen Pkw-Maut würde die **überregionale Verkehrsfunktion beeinträchtigen und das zusammenhängende Verkehrsnetz durch eine Rechtszersplitterung unterbrechen**. Zudem wäre mit ggf. auch länderübergreifenden **Mautausweichverkehren** zu rechnen, denen auf der Ebene eines einzelnen Landes nicht angemessen begegnet werden könnte.<sup>12</sup>

### 2.3.2. Bundesfernstraßenmautgesetz

Auch das **Bundesfernstraßenmautgesetz** (BFStrMG)<sup>13</sup> scheint landesrechtliche Bestimmungen über Straßenbenutzungsgebühren für Ortsdurchfahrten zu sperren. Das Gesetz enthält Mautregelungen für die Nutzung von Bundesfernstraßen durch bestimmte Fahrzeugklassen, d. h. schwere Nutzfahrzeuge. Pkw unterliegen keiner Mautpflicht.<sup>14</sup> Laut Gesetzesbegründung müsse für die

---

7 Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 221.

8 Broer, LKV 2019, 439 (441).

9 Manssen, DÖV 1996, 12 (15).

10 Selmer/Brodersen, Rechtliche Probleme der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, 1994, S. 42 f.

11 Bundestags-Drs. 1/4248 vom 10. April 1953 (Entwurf eines Bundesfernstraßengesetzes), <https://dserver.bundestag.de/btd/01/042/0104248.pdf>, S. 13; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

12 Die Bundesregierung hat entsprechende Befugnisse bei der Lkw-Maut. So kann das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) nach § 1 Abs. 4 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) die Mautpflicht durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates auf genau bezeichnete Abschnitte von Straßen nach Landesrecht ausdehnen, wenn dies zur Vermeidung von Mautausweichverkehren oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs oder wegen ihrer Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz gerechtfertigt ist.

13 <https://www.gesetze-im-internet.de/bfstrmg/BJNR137810011.html>.

14 Für weitere Informationen vgl. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/lkw-maut.html>.

Benutzung der Bundesstraßen auch in Zukunft ein einheitlicher Rechtsrahmen bestehen bleiben.<sup>15</sup> Der Wille des Gesetzgebers zielt damit auf eine erschöpfende Regelung, welche länderspezifische Regelungen – auch im Hinblick auf Gebühren für die Bundesstraßennutzung **durch Pkw** – ausschließen dürfte.

\* \* \*

---

15 Bundestags-Drs. 17/4979 vom 2. März 2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/049/1704979.pdf>, S. 20.