

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen
Prof. Dr. Remo Klinger
10719 Berlin, Schaperstraße 15
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10
e-mail: klinger@geulen.com
geulen@geulen.com
www.geulenklinger.com

14. März 2016

Rechtsgutachten
zur
Zulässigkeit der Einführung einer City-Maut
durch Bundesländer und Kommunen

Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger
Rechtsreferendarin Antonia Klein

Erstellt im Auftrag des Deutsche Umwelthilfe e.V.

I.	Vorbemerkung	1
II.	Festsetzung der City-Maut im Luftreinhalteplan	2
1.	Zuständigkeit gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG	2
2.	Vorliegen der materiellen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG	3
a.	Überschreitung von Immissionsgrenzwerten	3
b.	City-Maut als erforderliche Maßnahme entsprechend den Anforderungen der Rechtsverordnung	3
aa.	Straßenverkehrsrechtliche Vorschriften als Grenze – Vorhandensein straßenverkehrsrechtlicher Instrumente zur Einführung der City-Maut	4
(1)	Anordnung der Erhebung einer Geldleistung für die Straßennutzung	4
(2)	Anordnung einer gebietsbezogenen Geldleistungspflicht	5
(3)	Zwischenergebnis	8
bb.	Gebot der Rücksichtnahme als Grenze – Umsetzung gem. § 40 Abs. 1 BImSchG nur im Bereich der zuständigen Straßenverkehrsbehörde	8
III.	Einführung der City-Maut durch Gesetz	9
IV.	Zulässigkeit der City-Maut als hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	10
1.	Rechtliche Grundlage für die durch die City-Maut hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht	10
a.	Keine Ausgestaltung als Steuer	10
b.	Ausgestaltung als Straßenbenutzungsgebühr	11
aa.	Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Straßenbenutzungsgebühr	11
bb.	Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG	12
c.	Ausgestaltung als Luftreinhaltegebühr	14
aa.	Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Luftreinhaltegebühr	14
bb.	Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG	14
d.	City-Maut als Sonderabgabe	16
aa.	Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Sonderabgabe	16
(1)	Keine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion	16
(2)	Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion	17
bb.	Gesetzgebungskompetenz	19

2. Auferlegung der Geldleistungspflicht durch formelles Gesetz.....	19
a. Regelung durch die Länder selbst.....	19
b. Regelung durch die Kommunen.....	20
c. Zwischenergebnis.....	21
V. Verfassungsrechtliche Grenzen.....	21
1. Keine unzulässige Entwidmung durch Gebührenerhebung.....	21
2. Vereinbarkeit mit den Grundrechten.....	22
VI. Praktische Umsetzung.....	23
VII. Zusammenfassung.....	24

I. Vorbemerkung

Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob die Einführung einer City-Maut durch Bundesländer und/oder Kommunen ohne Änderung des Bundesrechts zulässig wäre.

Anlass der Überlegungen ist die deutliche Überschreitung des seit dem Jahr 2010 geltenden Grenzwertes für Stickstoffdioxid in der Luft in fast allen deutschen Großstädten. Hauptverursacher des Problems sind Dieselfahrzeuge. Mit Mahnschreiben vom 18. Juli 2015 hat die EU-Kommission Deutschland daher vorgehalten, seine Pflichten zur Luftreinhaltung massiv verletzt zu haben. In 29 deutschen Großstadtgebieten wurde es versäumt, geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu ergreifen. Die 85. Umweltministerkonferenz der Länder¹ hat daher die Bundesregierung gebeten, die Rechtsgrundlagen für eine emissionsabhängige City-Maut (auch auf Bundesfernstraßen) zu schaffen. Sie diene dazu, die Möglichkeiten zur Reduzierung der NO₂-Belastung auszuschöpfen. Ob es dazu kommt, ist hingegen ungewiss.

Ziel einer Maut könnte sein, Autofahrer dazu zu animieren, bestimmte hoch belastete Straßen zu vermeiden oder erst gar nicht mit dem Auto in die Innenstadt zu fahren. Gestaute Straßen sind oft mit den Straßen identisch, die hoch mit Emissionen belastet sind. In vielen Städten ist daher eine „Stau-Maut“ bereits Realität. Ein Beispiel ist London: In der britischen Hauptstadt gilt schon seit 2005 die London Congestion Charge (zu Deutsch: *Staugebühr*) für die Einfahrt in ein 22 Quadratkilometer großes Gebiet im Stadtzentrum. Autofahrer müssen dort von Montag bis Freitag zwischen 7 und 18 Uhr eine Gebühr von zehn Pfund entrichten. Obwohl (zu) viele Autofahrer von der Maut ausgenommen sind, hat der Verkehr in der Maut-Zone innerhalb von sechs Monaten um 15 Prozent nachgelassen. Auch in Mailand wurde im Januar 2008 eine City-Maut eingeführt, um die Luftverschmutzung und die Verkehrsstaus zu bekämpfen. Die Maut gilt für Pkw, Lkw und Reisebusse im Zeitraum von Montag bis Freitag zwischen 7:30 Uhr und 19:30 Uhr. Auch ausländische Fahrer werden zur Kasse gebeten. Das älteste City-Maut-System der Welt befindet sich in Singapur. Es wurde 1975 eingeführt und 1998 beträchtlich erweitert. Die Preise variieren je nach Fahrzeug, Strecke und Tageszeit. In der Zeit zwischen 8:30 Uhr und 9:00 Uhr wird der teuerste Tarif abgebucht.

¹ 85. Umweltministerkonferenz vom 11. bis 13. November 2015 in Augsburg.

Deutsche Regelungen könnten stärker auf das emissionsmindernde Potenzial eines Mautsystems abstellen und beispielsweise nur diejenigen Kraftfahrzeuge belasten, die in besonderer Weise zu der Grenzwertüberschreitung beitragen. Dies könnten bestimmte Dieselfahrzeuge sein, insbesondere dann, wenn es hoch emittierende Busse sind, bei denen die Umrüstung durch einen emissionsmindernden SCRT-Katalysator technisch in Frage kommt.

Gleichzeitig kann vorgesehen werden, dass die Einnahmen aus der City-Maut der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs zu Gute kommen, so dass kein reiner Belastungseffekt für die Betroffenen eintritt. Die Akzeptanz dieser Modelle hängt in hohem Maße davon ab, wie die dadurch generierten Finanzen mobilitätswirksam verwendet werden, was insbesondere bei sozial schwachen Haltern von Kraftfahrzeugen eine hohe Bedeutung hat.

Im Vordergrund dieser Ausarbeitung stehen jedoch nicht die unmittelbar ökologischen und sozialen Aspekte einer City-Maut, sondern die Frage, ob sie durch Länder und Kommunen auch dann eingeführt werden könnte, wenn der Bund der Bitte der Umweltministerkonferenz nicht nachkommt, die bundesrechtlichen Rechtsgrundlagen entsprechend zu ändern.

II. Festsetzung der City-Maut im Luftreinhalteplan

Die City-Maut könnte im Luftreinhalteplan gem. § 47 Abs. 1 BImSchG als zwingende Maßnahme zur Verminderung von Luftverunreinigungen vorgesehen werden, mit der Folge, dass die zuständige Straßenverkehrsbehörde im Rahmen von § 40 Abs. 1 BImSchG zur Einführung der City-Maut verpflichtet wäre.

Die Länder sind für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen zuständig (1.). Auch liegen die materiellen Voraussetzungen hierfür vor (2.).

1. Zuständigkeit gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG

Nach § 47 Abs. 1 BImSchG obliegt die Aufstellung von Luftreinhalteplänen der zuständigen Behörde. Da das BImSchG durch die Länder auszuführen ist, vgl. Art. 83 GG, haben die Länder festzulegen, welcher (Landes-)Behörde sie diese Aufgabe übertragen.² Eine Übertragung

² *Hansmann/Röckinghausen*, in: *Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG*, Stand: 2015, § 47 Rn. 17; *Jarass, BImSchG*, 11. Aufl., 2015, § 47 Rn. 40; *Köck/Lehmann, ZUR* 2013, 67, 69.

der Zuständigkeit auf Kommunen wäre ebenfalls möglich, erscheint aber aufgrund der großräumigen Auswirkungen von Luftverunreinigungen nicht praktikabel.³

2. Vorliegen der materiellen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG

§ 47 Abs. 1 BImSchG verpflichtet die zuständige Behörde zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans, sobald die durch Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich der dort festgelegten Toleranzmargen überschritten werden (a.). Der Luftreinhalteplan ist dann so aufzustellen, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht (b.).

a. Überschreitung von Immissionsgrenzwerten

Maßgebend für das Entstehen der Verpflichtung sind die Regelungen der auf § 48a Abs. 1 BImSchG gestützten 39. BImSchV⁴.⁵ Die in der 39. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte werden in Deutschland nach wie vor weitläufig überschritten.⁶

b. City-Maut als erforderliche Maßnahme entsprechend den Anforderungen der Rechtsverordnung

§ 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG gewährt der zuständigen Behörde hinsichtlich der in den Luftreinhalteplan aufzunehmenden konkreten Maßnahmen einen Gestaltungsspielraum. Dieser ist begrenzt durch die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten, an denen sich die City-Maut messen lassen muss. Entsprechend muss die aufstellende Behörde beachten, dass die zur Umsetzung des Luftreinhalteplans verpflichtete⁷ Straßenverkehrsbehörde gem. § 40 Abs. 1 BImSchG nur nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften handeln,

³ Jarass, BImSchG, 11. Aufl., 2015, § 47 Rn. 40; Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67, 69.

⁴ Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen, welche die EG-Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, in Kraft getreten am 6. August 2010, umsetzt.

⁵ Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, Stand: 2015, § 47 Rn. 12.

⁶ Umweltbundesamt, Pressemitteilung – Luftqualität 2015, Stand: Januar 2016, <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/luftqualitaet-2015-stickstoffdioxid-belastung>, zuletzt aufgerufen am 18.02.2016; Umweltbundesamt, Vorläufige Auswertung – Luftqualität 2014, Stand Januar 2015, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/hintergrund_luftqualitaet_2014.pdf, zuletzt aufgerufen am 18.02.2016.

⁷ VG Köln, Urteil vom 09.10.2009 – 18 K 5493/07, juris; Jarass, BImSchG, 11. Aufl., 2015, § 40 Rn. 11.

mithin sich nur der im Straßenverkehrsrecht vorgesehenen Instrumente bedienen kann(aa.).
Ferner sind der Straßenverkehrsbehörde durch das zwischen den Hoheitsträgern geltende Gebot der Rücksichtnahme Grenzen gesetzt (bb.).

aa. Straßenverkehrsrechtliche Vorschriften als Grenze – Vorhandensein straßenverkehrsrechtlicher Instrumente zur Einführung der City-Maut

Als straßenverkehrsrechtliche Instrumente zur Einführung der City-Maut kommen insbesondere Verkehrszeichen in Betracht.⁸ Da die Länder selbst keine Verkehrszeichen schaffen können, sind sie insoweit auf die in den Anlagen zur StVO vorgesehenen Zeichen angewiesen.⁹ Mit dem in Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO enthaltenen Zeichen 391 besteht ein Instrument, auf das die Straßenverkehrsbehörden bei der Umsetzung einer im Luftreinhalteplan vorgesehenen City-Maut zurückgreifen können. Voraussetzung dafür ist, dass dem Schild eine entsprechende Bedeutung beigemessen werden kann und der vorbeifahrende Autofahrer diese sofort erkennen und ohne Weiteres danach handeln zu vermag.

Dem Schild kann die für die City-Maut maßgebliche Bedeutung entnommen werden.

Allgemein zeichnet sich die City-Maut dadurch aus, dass sie auf ein bestimmtes Gebiet, etwa eine Innenstadt oder besonders belastete Teile davon, beschränkt ist und für das Einfahren in dieses Gebiet unabhängig von der zurückgelegten Wegstrecke eine Geldleistung fordert. Das Zeichen 391 ordnet die Erhebung einer Geldleistung für die Straßennutzung im oben dargestellten Sinne an (1). Diese Anordnung kann ferner auch gebietsbezogen verstanden werden (2).

(1) Anordnung der Erhebung einer Geldleistung für die Straßennutzung

Das Zeichen ordnet die Erhebung einer Geldleistung für die Straßennutzung an. Nach dem Einführungserlass des Bundesministeriums für Verkehr wurde das Zeichen infolge des Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) und straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 1. September 2002 eingeführt, um eine Mauterhebung durch beliehene Private zu ermöglichen.¹⁰

⁸ Reese, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK, Umweltrecht, BImSchG, Stand: 2013, § 40 Rn. 8-9; Jarass, BImSchG, 11. Aufl., 2015, § 40 Rn. 11-14 m.w.N.

⁹ Vgl. die differenzierte Ermächtigung in § 6 StVG.

¹⁰ Verkehrsblatt 14 vom 27. Juni 2003, S. 430.

Für die Benutzung des Schildes kann es auch keinen Unterschied machen, wer die Geldforderung erhebt. Zwar wurde das Schild ursprünglich für die Gebührenerhebung durch Private geschaffen. Dies schließt jedoch nicht seine Nutzung für die City-Maut als hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht aus. Denn aus dem Schild selbst geht nicht hervor, wer Gläubiger der Geldforderung im konkreten Fall ist. Für den Bürger wird diese Information aber auch nicht maßgeblich sein. Für ihn ist es wichtig zu wissen, ob ihn eine Geldleistungspflicht trifft und wenn ja ggf. in welcher Höhe.

(2) Anordnung einer gebietsbezogenen Geldleistungspflicht

Das Zeichen kann auch als *gebietsbezogene* Anordnung verstanden werden, nach der die Geldleistungspflicht unabhängig von der zurückgelegten Wegstrecke erhoben wird.

Zwar spricht der Name des Zeichens 391 „Mautpflichtige *Strecke*“ dagegen. Ebenso impliziert seine Entstehungsgeschichte, dass das Zeichen für die Markierung bestimmter Streckenabschnitte vorgesehen war. Denn nach § 3 Abs. 1 FStrPrivFinG können Mautgebühren erhoben werden für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Fahrzeugen sowie auf mehrstreifigen, autobahnähnlich ausgebauten Bundesstraßen. Dementsprechend wurde Zeichen 391 bisher auch nur für die Kennzeichnung bestimmter Streckenabschnitte benutzt, namentlich für die Warnowquerung im Zuge der B 103n in Rostock sowie für die Travequerung im Zuge der B 104 in Lübeck.¹¹

Diese Argumente allein können allerdings nicht dazu führen, dass das Zeichen nicht für die gebietsbezogene City-Maut verwendbar wäre. Denn im Sinne der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs sollte nicht schon für kleinste Abweichungen von der Bedeutung eines bereits existierenden Verkehrszeichens die Einführung eines hiervon verschiedenen Zeichens erforderlich sein, wenn die gewünschte Anordnung auch unzweideutig mit einem herkömmlichen Schild getroffen werden kann. Dies beruht auf ähnlichen Erwägungen wie das Vorgehen gegen den vielfach beklagten „Schilderwald“: Je mehr qualitativ unterschiedliche

¹¹ Sachstandsbericht F-Modell, Kurzfassung, Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Stand: 2007, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oepp-f-modell-sachstandsbericht-kurz.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 18.02.2016.

Schilder bestehen, desto größer ist die Gefahr, dass der Kraftfahrer, der sich im Vorbeifahren über die Bedeutung des speziellen Schildes bewusst werden und es ggf. gegen andere, ähnliche Schilder abgrenzen muss, überfordert wird. Es wird dem Kraftfahrer dadurch erschwert, angemessen schnell auf ein bestimmtes Schild reagieren zu können.

Unabhängig von Wortlaut und Entstehungsgeschichte kann das Zeichen 391 als Anordnung der gebietsbezogenen City-Maut verstanden werden. Insbesondere bedürfte sie nicht der Anordnung durch ein „Zonen-Zeichen“. Zonen-Zeichen unterscheiden sich von anderen Verkehrszeichen in Form und Größe. Sie sind alle nahezu quadratisch und haben in der Mitte auf weißem Grund jeweils ein Verkehrszeichen, das mit dem Wort „Zone“ unterschrieben ist und das – mit Ausnahme des Zeichens 270.1 für die Umweltzone – auch ohne weißes Quadrat und ausdrücklicher Zonen-Bezeichnung als Verkehrszeichen in den Anlagen zur StVO existiert. Ferner haben die Zonen-Zeichen jeweils ein Gegenstück, welches das Ende der Zone markiert. Zonen-Zeichen in der StVO sind etwa die Zeichen 270.1, 274.1, 290.1 und 314.1.

Ein Vergleich dieser Zonen-Zeichen und ihrem jeweiligen nicht-quadratischen Pendant der StVO zeigt, dass ein Zonen-Zeichen für die Anordnung der City-Maut nicht unbedingt erforderlich ist. Eine gebietsbezogene Anordnung ist mittels Zonen-Zeichens vielmehr nur dann notwendig, wenn die Anordnung das Verhalten der Verkehrsteilnehmer in dem Gebiet derart regelt, dass sich der Verkehrsteilnehmer, um sich verkehrsgerecht zu verhalten, jederzeit an die Anordnung erinnern muss. Grundsätzlich knüpft die Gültigkeit konkreter straßenverkehrsrechtlicher Einzelfallregelungen an eine Anbringung im Verkehrsraum an, die dem Verkehrsteilnehmer bei zumutbarer Aufmerksamkeit die Wahrnehmung, das Verstehen und das Befolgen ohne weitere Überlegung durch beiläufigen Blick ermöglicht.¹² Da durch Zonen-Zeichen das bei der Aufstellung von Verkehrszeichen zu beachtende Sichtbarkeitsprinzip ausgesetzt wird, müssen für das Aufstellen von Zonen-Zeichen besondere, strengere Voraussetzungen gelten. So wird teilweise noch gefordert, dass das betreffende Gebiet derart homogen geprägt ist, dass ein entsprechendes „Zonenbewusstsein“ beim Kraftfahrer wach gehalten wird.¹³ In diesem Fall ist es außerdem geboten, die Verkehrsteilnehmer durch besondere Gestaltung des Schildes hierauf aufmerksam zu machen.

¹² BVerwG, Urteil vom 14.12.1994 – 11 C 25/93, NJW 1995, 1371; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl., 2010, Rn. 616.

¹³ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl., 2010, Rn. 586, 616.

Anders als bei der City-Maut ist bei den Zeichen 274.1, 290.1 und 314.1 dementsprechend die besondere Kennzeichnung durch ein Zonen-Zeichen deswegen erforderlich, weil die darin enthaltene Anordnung überall in der betreffenden Zone verhaltensbestimmend auf den Autofahrer einwirkt.

So ordnet das Zeichen 274.1 eine Zone mit zulässiger Höchstgeschwindigkeit an. Das Zonen-Zeichen ist hier – soll nicht in jeder Straße ein nicht-quadratisches Pendant, Zeichen 274, stehen – erforderlich, da es eine flächendeckende Geschwindigkeitsbegrenzung regelt, an die der Autofahrer sein Verhalten zu jeder Zeit in der Zone anpassen muss. Ohne die Klarstellung, dass es sich um eine Zone handelt, müsste damit gerechnet werden, dass der Kraftfahrer mit der sonst üblichen und zugelassenen innerörtlichen Geschwindigkeit fährt.

Vergleichbares gilt für das Zeichen 314.1, das eine Parkraumbewirtschaftungszone anzeigt. Nach den VwV-StVO ist dieses Zeichen dann anzuordnen, wenn in einem zusammenhängenden Bereich mehrerer Straßen ganz oder überwiegend das Parken nur mit Parkschein oder mit Parkscheibe zugelassen werden soll. Es bedarf mithin der Anordnung durch Zonen-Zeichen, da das Parkverhalten des Autofahrers zu jeder Zeit, zu der er in der Zone parken möchte, bestimmt wird.

Auch das Zeichen 290.1, das den Beginn eines eingeschränkten Haltverbots für eine Zone regelt, bestimmt das Verhalten des Autofahrers in der gesamten Zone. Anders als die nur auf Fahrbahnen geltenden Zeichen 283 und 286 bezieht sich das Zonenhalteverbot auf alle dem allgemeinen Fahrzeugverkehr dienenden Flächen, wie Park- und Ladebuchten, Seitenstreifen¹⁴ und beschränkt damit das erlaubte Parken noch weitergehend als die Zeichen 283 und 286. Auch hier gilt: Der parkplatzsuchende Autofahrer muss sich zu jeder Zeit in der Zone der Anordnungen dieses Zeichens bewusst sein.

Aus dem vorstehenden Vergleich wird ersichtlich, dass für die Anordnung der City-Maut kein Zonen-Zeichen erforderlich ist. Denn beim Kraftfahrer, der in das City-Maut-Gebiet einfährt, bedarf es – außer im Moment des Einfahrens in den betreffenden Bereich – keines weitergehenden Bewusstseins darüber, noch in der Mautzone zu fahren. Der Kraftfahrer muss sein Verhalten innerhalb der Zone nicht weitergehend anpassen. Die City-Maut fällt an mit dem Einfahren in das Gebiet, buchstäblich sobald man an den Schildern vorbeifährt. Dem Sichtbarkeitsprinzip ist damit Rechnung getragen.

¹⁴ Schurig, StVO, 15. Aufl., 2015, S. 592 f.

Dem steht auch nicht entgegen, dass auch die Umweltzone durch ein Zonen-Zeichen 270.1 angeordnet wird, obwohl sie auf das Verhalten des Verkehrsteilnehmers ähnliche Auswirkungen hat, wie die City-Maut. Denn wie bei der City-Maut muss der Kraftfahrer nur im Moment des Einfahrens wissen, dass die Umweltzone beginnt. Dass für die Umweltzone ein Zonen-Zeichen gewählt wurde, obwohl dies nach dem oben Gesagten nicht notwendig gewesen wäre, lässt sich mit der Entstehungsgeschichte des Zeichens erklären. Das einzige existierende Zeichen, dass für die Anordnung der Umweltzone in Betracht kam, war das Zeichen 270 („Smog“). Dieses kennzeichnete ein Fahrverbot in einem bestimmten Bereich, jedoch nur an Tagen mit extrem hohen Luftbelastungen, während bei niedrigen Luftbelastungen das Fahrverbot nicht galt.¹⁵ Aus diesem Grund war ein Zonenschild erforderlich. Denn der Kraftfahrer musste, soweit er sich im betreffenden Bereich befand, sein Verhalten je nach Luftbelastung hieran anpassen. Demzufolge war es auch geboten, durch das Zonen-Schild besonders hierauf hinzuweisen. Bei Einführung der Umweltzone machte man sich Gedanken um die Weiterverwendung des Smog-Zeichens. Es wurde jedoch die Abänderung des Schildes vorgeschlagen, weil mit Einführung der Umweltzone dauerhafte Fahrverbote beabsichtigt waren, sodass befürchtet wurde, dass Autofahrer im Hinblick auf die frühere Regelung des nur zeitweisen Fahrverbots, verwirrt sein könnten.¹⁶ Mithin ist das Schild für die Umweltzonen nicht völlig neu entstanden, sein „Zonen-Design“ somit auch nicht auf eine bewusste gesetzgeberische Entscheidung zurückzuführen. Vielmehr wurde einfach nur das Wort „Smog“ durch das Wort „Umwelt“ ersetzt.¹⁷

(3) Zwischenergebnis

Die Verwendung des Zeichens 391 für die City-Maut ist somit zulässig. Bei Ausgestaltung der City-Maut muss jedoch darauf geachtet werden, dass die City-Maut an den Autofahrer innerhalb des Mautgebiets keine weiteren Verhaltensanforderungen stellt.

bb. Gebot der Rücksichtnahme als Grenze – Umsetzung gem. § 40 Abs. 1 BImSchG nur im Bereich der zuständigen Straßenverkehrsbehörde

Die Straßenverkehrsbehörde ist bei Einführung einer City-Maut beschränkt durch das zwischen den Hoheitsträgern geltende Gebot der Rücksichtnahme.¹⁸ Dieses ist Ausfluss des im

¹⁵ BR-Drucks. 162/06 vom 07.04.06, Beschluss des Bundesrates, S. 8.

¹⁶ BR-Drucks. 162/06 vom 07.04.06, Beschluss des Bundesrates, S. 8.

¹⁷ BR-Drucks. 162/06 vom 07.04.06, Beschluss des Bundesrates, S. 8.

¹⁸ Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl., 2010, Rn. 575.

Bundesstaatsprinzip verankerten Grundsatzes der Bundestreue und der daraus folgenden Pflicht staatlicher Organe zu „gemeinschaftsfreundlichem Verhalten“, an das jeder Träger öffentlicher Verwaltung gebunden ist.¹⁹ Das Gebot der Rücksichtnahme bedeutet im konkreten Fall, dass die gem. § 47 BImSchG zuständige Behörde die Straßenverkehrsbehörde dann nicht mehr zur Einführung der City-Maut verpflichten darf, wenn die Straßenverkehrsbehörde im Rahmen von § 45 StVO gehalten ist, auf die vom Bund getroffene straßenrechtliche Nutzungsentscheidungen Rücksicht zu nehmen. Zwar sind grundsätzlich die Straßenverkehrsbehörden der Länder auch in Bezug auf die Bundesfernstraßen zu allen Anordnungen gem. § 45 StVO berechtigt. Widmungsgemäßer Verkehr kann durch straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen und Anordnungen jedoch nur insoweit ausgeschlossen werden, wie nicht die vom Bund vorgegebene Konzeption des Fernstraßenverkehrs dadurch nicht in Frage gestellt wird.²⁰ Für die Einführung der City-Maut hat dies Konsequenzen in Bezug auf Bundesstraßen. Soweit nach dem Willen des Bundes der Gemeingebrauch hieran kostenfrei sein soll, vgl. § 7 Abs. 1 Satz 4 FStrG, sind die Länder gehalten, dies zu berücksichtigen. Auf Landesstraßen hat das Gebot der Rücksichtnahme hingegen keine Auswirkungen.

III. Einführung der City-Maut durch Gesetz

Neben der Einführung der City-Maut über den Luftreinhalteplan könnten die Länder auch den Gemeingebrauch an bestimmten Straßen in ihren jeweiligen Straßengesetzen kostenpflichtig gestalten. In Betracht käme eine mit der Bundesregelung in § 7 Abs. 1 Satz 4 FStrG vergleichbare Landesregelung im jeweiligen Landesstraßengesetz, ergänzt durch die konkrete Regelung zur City-Maut. Zur Anordnung der City-Maut im Straßenverkehr gem. §§ 39, 42 Abs. 1 Satz 1 StVO könnte wiederum auf das Zeichen 391 zurückgegriffen werden (s.o.).

Da hierfür eine Änderung der Straßengesetze erforderlich wäre, scheint diese Möglichkeit vor dem Hintergrund des zu durchlaufenden Gesetzgebungsverfahrens jedoch umständlicher als die Einführung der City-Maut über den Luftreinhalteplan. Vorteil einer gesetzlichen Regelung im Vergleich zu der Einführung über den Luftreinhalteplan wäre jedoch, dass durch das Gesetz auch die Verwirklichung straßenbezogener Ziele vordergründig gerechtfertigt werden kann, während die Einführung im Luftreinhalteplan die Luftverbesserung als primären Zweck voraussetzt. Dies hat Konsequenzen für die Konzeption der Rechtsgrundlage, die für die hoheitliche Auferlegung der Geldleistungspflicht erforderlich ist.

¹⁹ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand, 2015, Art. 20 Rn. 119.

²⁰ VGH München, Urteil vom 29.07.2009 – 11 BV 08.481, juris; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 2. Aufl., 2010, Rn. 575.

IV. Zulässigkeit der City-Maut als hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Für die Einführung einer City-Maut genügt es jedoch nicht, sie nur in den Luftreinhalteplan aufzunehmen bzw. das Landesstraßengesetz zu novellieren. Vielmehr muss sich eine City-Maut als hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht auch an den Staatsstrukturprinzipien messen lassen, die die Abgabenlast der Bürger unmittelbar und wesentlich beschränken.²¹ Da die Abgabenerhebung einen Grundrechtseingriff darstellt, bedarf sie wegen des Verfassungsprinzips des Vorbehalts des Gesetzes einer kostenrechtlichen gesetzlichen Grundlage.²² Steuerbelastungen durch untergesetzliche Normsetzung sind ebenso ausgeschlossen wie Steuerergriffe nach Maßgabe exekutivischen Ermessens oder analoger Anwendung geltender Steuerrechtsnormen.²³

Auf welche rechtliche Grundlage die City-Maut gestützt werden kann, hängt von ihrer Konzeption ab (1.). Es schließt sich die Frage an, wie die gesetzliche Regelung aussehen könnte (2.).

1. Rechtliche Grundlage für die durch die City-Maut hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht

Die Ausgestaltung der City-Maut als Steuer scheidet aus (a.). Denkbar ist aber die Einführung als Straßenbenutzungsgebühr (b.) oder Luftreinhaltegebühr (c.), ferner als Lenkungs Sonderabgabe (c.).

a. Keine Ausgestaltung als Steuer

Die Einführung der City-Maut als Steuer scheidet aus.²⁴ Nach § 3 Abs. 1 AO sind Steuern Geldleistungen, die keine 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; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. In diesem Sinne können auch die Steuern im Sinne des Art. 105 ff. GG verstanden werden.²⁵

²¹ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 55.

²² Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 56.

²³ Papier, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2015, Art. 14 Rn. 182-183.

²⁴ Anders aber Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1439 f., der zwischen nutzungsrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten differenziert und deshalb die Möglichkeit einer Steuer zur Verteuerung des Innenstadtverkehrs erwägt.

²⁵ Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 2015, Art. 105 Rn. 36-40.

Es ist schon fraglich, ob die City-Maut gegenleistungsunabhängig erhoben wird. Denn die City-Maut soll anfallen, sobald in einen bestimmten Bereich eingefahren wird. Als Anknüpfungspunkt für die Geldleistungspflicht kann mithin die Benutzung bestimmter Straßen angesehen werden. Damit würde die Geldleistungspflicht aber nicht „voraussetzungslos“²⁶ auferlegt.²⁷

Jedenfalls dient die Geldleistungspflicht aber nicht – auch nicht als Nebenzweck – der Erzielung von Einnahmen, das heißt der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs für die öffentlichen Aufgaben.²⁸ Denn die City-Maut soll dem Staat nicht vornehmlich eine zusätzliche Einnahmequelle verschaffen. Vielmehr geht es darum, den Innenstadtverkehr zu reduzieren. Selbst wenn man dieses außerfiskalische Lenkungsziel der City-Maut anerkennt, stellt die Einnahmeerzielung nicht den Nebenzweck der City-Maut dar. Denn ein Nebenzweck kann denklogisch dann nicht angenommen werden, wenn notwendige Bedingung seiner Verwirklichung die Negation des Hauptzwecks ist, Hauptzweck und Nebenzweck also nie gleichzeitig, sondern immer nur alternativ verwirklicht werden könnten.²⁹ So ist es aber bei der City-Maut. Denn die Kehrseite ihres Ziels, die Innenstadt vom Verkehr möglichst freizuhalten, sind geringere Einnahmen durch die Maut. Anders herum: Je besser die Geldleistungspflicht der City-Maut ihren Zweck – Reduzierung des Verkehrs – erfüllt, desto weniger Ertrag bringt sie.³⁰

b. Ausgestaltung als Straßenbenutzungsgebühr

Die Einführung der City-Maut als Straßenbenutzungsgebühr kommt hingegen in Betracht. Denn die City-Maut erfüllt die materiellen Voraussetzungen der Gebührendefinition (aa.). Die Länder wären für die Einführung der City-Maut als Straßenbenutzungsgebühr auch zuständig (bb.).

aa. Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Straßenbenutzungsgebühr

Eine Gebühr ist eine Geldleistung, die der Verpflichtete für eine von ihm beanspruchte und vom Staat gewährte öffentliche Leistung zu erbringen hat; liegt die individuell zurechenbare

²⁶ *BVerfG*, Beschluss vom 24.01.1995–1 BvL 18/93, NJW 1995, 1733; *Koenig*, in: *Koenig*, AO, Stand: 2014, § 3 Rn. 18.

²⁷ *Murswiek*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, 1993, S. 33 f., 45.

²⁸ *Koenig*, in: *Koenig*, AO, Stand: 2014, § 3 Rn. 10-19.

²⁹ *Lühle*, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 180.

³⁰ *Lühle*, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 180.

Gegenleistung in der Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen, liegt eine Benutzungsgebühr vor.³¹ Die City-Maut kann mithin als Gebühr ausgestaltet werden, die mit Benutzung der Straße anfällt.³²

bb. Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG

Da es sich bei Gebühren um Vorzugslasten handelt, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nicht nach Art. 105 ff. GG, sondern nach den allgemeinen Regeln der Verfassung für die Sachgesetzgebung, Art. 70 ff. GG.³³

In Betracht kommt der Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG, der ausdrücklich die Erhebung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen betrifft und nicht nur Bundesautobahnen und Bundesstraßen, sondern die Benutzung aller öffentlicher Straßen, mithin auch Landesstraßen umfasst³⁴.

Da Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fällt, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG. Dies ist für die Erhebung von Gebühren für die Benutzung anderer Straßen als Bundesstraßen noch nicht geschehen. Die vom Bund erlassenen Regelungen in StVG und StVO stellen keine abschließende bundesgesetzliche Regelung hinsichtlich der Möglichkeiten zur Reduzierung des Straßenverkehrs dar. Beide Normkomplexe beruhen auf dem Sachbereich „Straßenverkehr“ gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG. Die hier in Rede stehende Kompetenz für die Gebührenerhebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG ist damit nicht berührt.

In den §§ 6a Abs. 6, StVG, 13 StVO hat der Bund Straßenbenutzungsgebühren in Form von Parkgebühren geregelt. Dass damit aber die negative Regelung verbunden ist, dass sonstige Straßenbenutzungsgebühren nicht erhoben würden, ist nicht ersichtlich. Bei Parkgebühren geht es um Gebühren für eine ganz bestimmte Art der Straßenbenutzung, namentlich die des ruhenden Verkehrs, sodass nicht davon ausgegangen werden kann, dass der fließende Verkehr hierbei miterfasst werden sollte.³⁵

³¹ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 22.

³² Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1439, im Ergebnis aber im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz der Länder verneinend.

³³ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 21.

³⁴ Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 113. Auflage, 2014, Art. 74, Rn. 302.

³⁵ Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 47.

Daneben ist die Gebührenerhebung durch den Bund bislang nur auf Bundesfernstraßen geregelt, namentlich für den Gemeingebrauch an Bundesfernstraßen in § 7 Abs. 1 Satz 4 FStrG und für die Sondernutzung an Bundesfernstraßen in § 8 Abs. 3 FStrG. Da der Bund die Vorschriften des FStrG nur für Bundesfernstraßen geschaffen hat, vgl. § 1 FStrG, konnten die Länder in der Folge eigene Straßengesetze erlassen. Die Länder haben dabei insbesondere Regelungen zu Sondernutzungsgebühren getroffen, wobei ihre dahingehende Gesetzgebungskompetenz nicht beanstandet wurde. Dafür, dass das FStrG die Gesetzgebungskompetenz der Länder hinsichtlich Gemeingebrauchsgebühren weiter einschränken sollte als die hinsichtlich Sondernutzungsgebühren, ist nichts ersichtlich.³⁶

Die auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG beruhenden Bundesregeln hinsichtlich der Fernstraßenfinanzierung durch Private im FStrPrivFinG und für die LKW-Maut im BFStrMG lösen ebenfalls keine Sperrwirkung zu Lasten der Ländergesetzgebungskompetenz aus. Dem FStrPrivFinG liegt ein völlig anderer Sachverhalt zugrunde. Das Gesetz soll Erhaltung, Betrieb und Finanzierung bestimmter Bundesfernstraßenprojekte durch Private erleichtern und gewährt deswegen Privaten ein Recht zur Refinanzierung durch Mautgebührenerhebung.³⁷ Es steht in keinem Zusammenhang mit einer wie auch immer gearteten Gebührenerhebung durch die Länder mit dem Ziel der Reduzierung des Innenstadtverkehrs. Gleiches gilt für das BFStrMG, das in Ablösung des ABMG zur Finanzierung der Infrastruktur der Bundesfernstraßen beitragen soll.

In diesem Sinne geht die Bundesregierung auch selbst davon aus, dass die Länder eine City-Maut aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG einführen können: Auf eine Kleine Anfrage antwortete die Bundesregierung, dass der Bund mit dem Erlass des ABMG und des FStrPrivG von seiner Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Bundesfernstraßen zwar umfassend Gebrauch gemacht habe., die Länder in eigener Zuständigkeit jedoch eine City-Maut für Kommunal- und Landesstraßen einführen könnten.³⁸

Es bleibt festzustellen, dass die Länder eine eigene Regelung zu Straßenbenutzungsgebühren treffen können, jedoch nur außerhalb von Bundesfernstraßen.³⁹ Dies wird bei der konkreten Ausgestaltung der City-Maut zu berücksichtigen sein. Der Umstand, dass sich eine landesrechtliche oder kommunale City-Maut nicht auf Bundesfernstraßen erstrecken darf, steht

³⁶ *Murswiek*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 46 f.

³⁷ BT-Drucks. 14/8447.

³⁸ Antwort der Bundesregierung vom 25.05.2009 auf die Kleine Anfrage BT-Drucks. 16/12861.

³⁹ *Schröder*, NVwZ 2012, 1438, 1439 ff. hält es jedoch nicht für sinnvoll, die Bundesstraßen auszuklammern, da diese dadurch entwertet würde.

dem Vorhaben als solches hingegen nicht entgegen. Denn realistischerweise wird sich kaum ein Verkehrsteilnehmer ausschließlich auf Bundesfernstraßen durch eine Stadt bewegen. Sollte dies doch der Fall sein, wäre dieser relativ kleine Teil der Autofahrer von der Mautpflicht ausgenommen.

c. Ausgestaltung als Luftreinhaltegebühr

Die City-Maut kann auch so konzipiert werden, dass sie nicht in erster Linie für die Benutzung einer Straße erhoben wird, sondern die Verminderung der Luftbelastung im Vordergrund steht. Jedenfalls, wenn der Weg über den Luftreinhalteplan gewählt wird, kann als primärer Gesetzeszweck für die Gebührenerhebung nur die Luftreinhaltung in Frage kommen, da gem. § 47 BImSchG nur insoweit die verbindliche Festsetzung im Luftreinhalteplan zulässig ist.

Die materiellen Voraussetzungen für eine entsprechende Luftreinhaltegebühr liegen vor (aa.). Den Ländern steht auch insoweit die Gesetzgebungskompetenz zu (bb.).

aa. Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Luftreinhaltegebühr

Die Geldforderung zum Zwecke der Luftreinhaltung könnte der Gebührendefinition gemäß einer individuell in Anspruch genommenen Gegenleistung zugeordnet werden, namentlich die Folgenbeseitigung der Luftverunreinigung durch Autoabgase. Mit der Gebühr würden die Kosten, die durch den Kraftfahrzeugverkehr durch Abgase entstünden, mithin den Verursachern auferlegt werden.⁴⁰ Im Sinne einer Luftreinhaltegebühr verstanden, würde Anknüpfungspunkt für das Anfallen der Maut-Gebühr zwar weiterhin die Benutzung des betreffenden Innenstadtbereichs sein, Grund der Gebühr wäre aber die Luftverunreinigung.⁴¹

bb. Gesetzgebungskompetenz der Länder gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder ergibt sich im Hinblick auf eine Luftreinhaltegebühr als Annexkompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG, der es dem Bund ermöglicht, Gesetze auf dem Gebiet der „Luftreinhaltung“ zu erlassen. Gebühren sind in den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes zwar nicht immer (Ausnahme ist z.B. Art. 74 Abs. 1 Nr.

⁴⁰ Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 66, 117.

⁴¹ Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 66, 117.

22 GG) ausdrücklich erwähnt. Die Kompetenz zur Gebührenerhebung wird jedoch als Annexkompetenz zur Sachgesetzgebungszuständigkeit angesehen.⁴² Entsprechend ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus der Materie, zu deren Finanzierung die betreffende Gebühr dienen soll.

Zwar käme, da die Maut-Gebühr weiterhin bei Benutzung bestimmter Straßen anfällt, auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als Kompetenztitel in Betracht. Sofern die Zuordnung zu mehreren Kompetenztiteln möglich ist, ist jedoch den Schwerpunkt der Regelung und insoweit auf die maßgebliche Zielsetzung abzustellen.⁴³ Dies ist im vorliegenden Fall die Luftreinhaltung. Demzufolge käme es wiederum darauf an, ob der Bund insoweit bereits abschließend von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG trägt die luftbezogenen Bestandteile des BImSchG.⁴⁴ Allerdings hat der Bund den Immissionsschutz im BImSchG nicht abschließend geregelt.⁴⁵ Den Normen sowie der Zielsetzung des BImSchG kann nicht entnommen werden, dass im BImSchG die Gebührenerhebung dahingehend negativ mitgeregelt ist, dass Umweltschutz nur ohne Gebührenerhebung verwirklicht werden soll. Dafür spricht insbesondere, dass der Bund die Länder, etwa in § 47 Abs. 1 BImSchG, ausdrücklich auffordert, Maßnahmen zur Luftreinhaltung zu treffen. Dass der Gestaltungsspielraum der Länder hierbei durch das BImSchG selbst eingeschränkt sein soll, erscheint vor dem Hintergrund der grundrechtlichen Schutzvorgaben ausgeschlossen. Dem steht schon der Gesetzeszweck des BImSchG entgegen, vgl. § 1 BImSchG, der das Staatsziel des Umweltschutzes im Allgemeinen sowie grundrechtlich geschützte Rechtsgüter, z.B. das Leben bzw. die körperliche Unversehrtheit des Menschen, Art. 2 Abs. 2 GG, konkretisiert.⁴⁶ Als Ausprägung grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates, stellen die Vorschriften des BImSchG somit keineswegs eine „freiwillige“ Leistung des Staates dar.⁴⁷ Entsprechend kann der Gesetzgeber über die für ihre Verwirklichung zu ergreifenden Maßnahmen nur eingeschränkt disponieren.

⁴² Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 21.

⁴³ Degenhart, Staatsrecht I, 23. Aufl., 2007, Rn. 165.

⁴⁴ Seiler, in: BeckOK GG, Stand: 2015, Art. 74 Rn. 89-89.1.

⁴⁵ So auch Hansmann/Hofmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, Stand: 2015, Vorbem. zu §§ 38-43 Rn. 8; Jarass, BImSchG, 11. Aufl., 2015, § 38 Rn. 2; andere Ansicht: Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 66; Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1442, der auf die Systematik des BImSchG verweist: Der Gesetzgeber habe bspw. in § 22 Abs. 2 BImSchG ausdrücklich eine Öffnungsklausel für weitergehende Vorschriften geschaffen, die in § 38 BImSchG fehle.

⁴⁶ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, Stand: 2015, § 1 Rn. 3.

⁴⁷ Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, Stand: 2015, § 1 Rn. 3.

d. City-Maut als Sonderabgabe

Die City-Maut kann ferner als Sonderabgabe ausgestaltet werden und zwar unabhängig davon, ob mit ihr vorrangig die Luftreinhaltung oder eine Reduzierung des Innenstadtverkehrs bezweckt wird (aa.). Auch insoweit steht den Länder die Gesetzgebungskompetenz zu (bb.).

aa. Materielle Voraussetzungen für die Ausgestaltung als Sonderabgabe

Welche materiellen Voraussetzungen vorliegen müssen, ist von der Art der Sonderabgabe abhängig. Als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion wird die City-Maut nicht ausgestaltet werden können (1). In Betracht kommt aber die Ausgestaltung als Lenkungsabgabe (2).

(1) Keine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion

Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion sind Abgaben, die zur Finanzierung einer bestimmten Sachaufgabe beitragen.⁴⁸ Nach der Rechtsprechung des BVerfG⁴⁹ kann eine gesellschaftliche Gruppe nur bei Vorliegen der folgenden Voraussetzungen mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden:

1. Es muss sich um eine homogene Gruppe handeln. Dies ist der Fall, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten vor der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist.
2. Es muss eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus bestehen. Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Erhebung verfolgten Zweck evident näherstehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Erhebungszweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.
3. Das Abgabeaufkommen muss überwiegend im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also „gruppennützig“ verwendet werden.

⁴⁸ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 37.

⁴⁹ BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, juris; BVerfG, Urteil vom 06.11.1984 – 2 BvL 19/83 u.a, juris.

Die City-Maut käme als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion mithin nur in Betracht, wenn nach ihrer Ausgestaltung ein Aufkommen, etwa für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, erzielt werden soll.⁵⁰ Hier ist jedenfalls das Kriterium der Gruppennützigkeit nicht erfüllt.⁵¹ Die Verwendung der City-Maut würde nicht überwiegend den Gruppeninteressen der Autofahrer dienen. Zwar führt der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und die dadurch bewirkte Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr mittelbar dazu, dass die Autofahrer nicht so häufig mit dem Auto im Stau stehen. Unmittelbar kommt der öffentliche Personennahverkehr aber allen Bewohnern und Besuchern des Innenstadtraums zugute, sodass die Verwendung der Mittel damit dem Interesse der Allgemeinheit dient.⁵²

(2) Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion

Lenkungsabgaben, sind Abgaben, die Anreize zu einem bestimmten Verhalten setzen sollen.⁵³ Für diese gelten die für Sonderabgaben mit Finanzierungszweck entwickelten Maßstäbe zwar im Grundsatz, im Detail jedoch nur eingeschränkt.⁵⁴ Das BVerfG hat insoweit die Erfordernisse der Gruppenverantwortung und Gruppennützigkeit gelockert, weil Anlass der Abgabe nicht die Finanzierung einer besonderen Aufgabe, sondern der Anreiz zu einem bestimmten Verhalten sein soll.⁵⁵ Nach dem oben Gesagten können mit der City-Maut verschiedene Ziele verfolgt werden, wobei – jedenfalls bei Einführung im Luftreinhalteplan – Gesundheits- und Umweltschutzgründe im Vordergrund stehen. Ferner würde durch Reduzierung des Verkehrsaufkommens in Innenstädten die Allgemeinheit durch den dadurch verursachten Stress ebenfalls entlastet.⁵⁶ Damit ist die City-Maut darauf gerichtet, das Verhalten der Abgabepflichtigen derart zu lenken, dass Kraftfahrzeuge aus der Innenstadt fern bleiben,

⁵⁰ Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1440.

⁵¹ Ablehnend auch Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 198; Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 118, Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1440.

⁵² Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 118; Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1440.

⁵³ Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 37.

⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 04.07.1986 – 4 C 50/83, NVwZ 1986, 832; zur Ausgleichsabgabe in Gestalt der Schwerbehindertenabgabe BVerfG, Urteil vom 26.05.1981 – 1 BvL 56/78, 1 BvL 57/78, 1 BvL 58/78, NJW 1981, 2107; zustimmend BVerfG, Urteil vom 06.11.1984 – 2 BvL 19/83 u. a., NJW 1985, 37.

⁵⁵ Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., § 2, Rn. 31; Lühle, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 199, m.w.N..

⁵⁶ Vergleichbar Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1440, der insbesondere auf die Staubildung abstellt.

ein Ertragszweck wird (jedenfalls primär) nicht verfolgt.⁵⁷ Denn der Kraftfahrzeugnutzer soll durch die Abgabe von dem beabsichtigten Verhalten abgehalten oder jedenfalls dazu angehalten werden, das Verhalten zu überdenken und nur im Notfall darauf zurückzugreifen.

Eine homogene Gruppe ist durch die City-Maut angesprochen. Das Kriterium wird weithin durch den Gleichheitssatz vorgeben.⁵⁸ Die eindeutig bestimmbare Gruppe der Autofahrer ist in diesem Sinne durch die Wahl ihres Fortbewegungsmittels sowie durch die das Einfahren in den betreffenden Bereich von anderen Gruppen und von der Allgemeinheit abgrenzbar.

Es besteht auch die geforderte Sachnähe zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck. Denn das Führen von Kraftfahrzeugen trägt in hohem Maße zur Luftverschmutzung bei, ebenso dazu, dass die Innenstadt unruhiger und anstrengender ist, was ebenfalls Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit hat. Der Zweck der City-Maut, dem entgegenzuwirken, wird durch die Abgabe gefördert, da sie den Anreiz dazu gibt, in einen bestimmten Bereich nicht mit dem Auto einzufahren.

Die auf Finanzierungsabgaben zugeschnittene finanzielle Gruppenverantwortung muss für eine Lenkungsabgabe nicht begründet werden. Der Eigenart dieser Abgabe entsprechend, ist eine Verantwortung der Abgabepflichtigen nicht für die mit dem Abgabenertrag zu erfüllende Aufgabe zu fordern, sondern vielmehr eine handlungsbezogene Gruppenverantwortlichkeit zur Erfüllung des Lenkungsziels.⁵⁹ Das BVerwG⁶⁰ ließ bei der von ihm zu prüfenden naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe sogar allein die Verursachung des Eingriffs in Natur und Landschaft ausreichen, ohne eine Gruppenverantwortung näher zu prüfen. Die handlungsbezogene Gruppenverantwortlichkeit ist aber jedenfalls gegeben. Ziel der City-Maut ist es, den Kraftverkehr durch die Geldleistungspflicht zu reduzieren, der Umwelt und Gesundheit belastet und von der Gruppe der Kraftfahrzeugführer zu verantworten ist.

Das Kriterium der gruppennützigen Verwendung des Abgabeaufkommens ist bei der Anwendung auf Lenkungsabgaben, wenn es nicht ganz außer Acht bleiben soll, jedenfalls

⁵⁷ *Lühle*, Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung, 1997, S. 200.

⁵⁸ *Jarass*, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989, 1013, 1021.

⁵⁹ *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 2. Auf., 1999, § 88 Staatliche Einnahmen, Rn. 246; ähnlich: *Jarass*, DÖV, 1989, 2013, 1021.

⁶⁰ *BVerwG*, Urteil vom 04.07.1986 - 4 C 50/83, NVwZ 1986, 832.

großzügig zu verstehen.⁶¹ Es kann insoweit nicht darauf ankommen, dass das Abgabeaufkommen nach seiner Erhebung dem Abgabepflichtigen zugutekommt. Eine so verstandene gruppennützige Verwendung ist nämlich nur auf Finanzierungsabgaben zugeschnitten, bei denen der Staat finanzielle Mittel erhebt, um sie leistend und gestaltend zur Erreichung bestimmter Ziele einzusetzen.⁶² Anstatt dessen ist eine bloße lenkungszweckbezogene Verwendung des Aufkommens zu fordern, die anzunehmen ist, wenn das Aufkommen für Maßnahmen verwendet wird, die dazu dienen, die Umweltbeeinträchtigungen künftig zu vermeiden bzw. zu begrenzen.⁶³ Bei der vom BVerwG zu prüfenden naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe sah das Gericht dementsprechend die gruppennützige Verwendung darin, dass das Abgabeaufkommen insgesamt für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu aufgewandt wird.⁶⁴ Entsprechendes ist bei der konkreten Ausgestaltung der City-Maut zu beachten.

bb. Gesetzgebungskompetenz

Die Abgabehoheit ergibt sich aus den §§ 70 ff. GG.⁶⁵ Je nach konkreter Ausgestaltung ist die Gesetzgebungszuständigkeit entweder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG oder auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zu stützen (s.o.).

2. Auferlegung der Geldleistungspflicht durch formelles Gesetz

Soweit die Länder die Gesetzgebungskompetenz innehaben, steht es ihnen frei, die Geldleistungspflicht selbst durch formelles Gesetz zu regeln (a.) oder die Zuständigkeit hierzu durch formelles Gesetz auf die Gemeinden zu übertragen (b.).⁶⁶

a. Regelung durch die Länder selbst

Die Länder könnten die Geldleistungspflicht in ihrem jeweiligen Straßengesetz vorsehen, vergleichbar mit der Regelung über Sondernutzungsgebühren.⁶⁷

⁶¹ Jarass, DÖV, 1989, 2013, 1021.

⁶² BVerwG, Urteil vom 04.07.1986 - 4 C 50/83, NVwZ 1986, 832.

⁶³ Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1440 f.

⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 04.07.1986 - 4 C 50/83, NVwZ 1986, 832.

⁶⁵ Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 22. Aufl., § 2, Rn. 25.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 06.12.1983 - 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785; BVerfG, Urteil vom 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95 u.a., NJW 1998, 2341.

⁶⁷ Vgl. etwa die Regelungen in § 11 Abs. 9 BerlStrG und § 18 HessStrG.

b. Regelung durch die Kommunen

Nach den derzeit geltenden Landesvorschriften können Kommunen in keinem Bundesland die City-Maut als Straßennutzungsgebühr oder als Lenkungsabgabe erheben. Dafür bedarf es landesrechtlicher Regelungen. Eine Ausnahme könnte insoweit für Bayern und Thüringen gelten (s.u.).

Eine Regelung durch die Kommunen kann entweder über eine dahingehende Änderung der Straßengesetze oder über eine Änderung der jeweiligen (Landes-)Kommunalabgabengesetze (KAG) erreicht werden. Die KAG ermächtigen die Kommunen, durch Satzung⁶⁸ oder Rechtsverordnung⁶⁹ Gebühren und Beiträge zu erheben.

Nach den bestehenden Normen der KAG können zwar Benutzungsgebühren erhoben werden, dies jedoch nur als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen.⁷⁰ Straßen können nicht als öffentliche Einrichtungen in diesem Sinne verstanden werden. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 SächsKAG umfasst eine Einrichtung „alle Anlagen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (zum Beispiel der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, der Abfallwirtschaft) im Gebiet eines Aufgabenträgers dienen, auch wenn die Anlagen technisch voneinander unabhängig sind (aufgabenbezogene Einheitseinrichtung); dies gilt auch, wenn die Aufgabe auf unterschiedliche Weise oder gegenüber einem Teil der Benutzer nur teilweise erfüllt wird“. Unabhängig vom Anlagenbegriff dient die Straße jedoch primär der Fortbewegung der Bürger.

Eine öffentliche Einrichtung ist „jede Zusammenfassung personeller Kräfte und sachlicher Mittel, die von der Kommune zu Zwecken der Daseinsvorsorge unterhalten und durch Widmung der bestimmungsgemäßen Nutzung durch die Einwohner zugänglich gemacht wird“. ⁷¹ Nach diesem Verständnis stellen Straßen als öffentliche Sachen im Gemeingebrauch keine öffentlichen Einrichtungen dar. Straßen ist es wesensimmanent, dass sie jedem, auch Besuchern der jeweiligen Kommune, zur unmittelbaren Nutzung freistehen.⁷² Weder ist ihre Nutzung durch Widmung auf die Einwohner der Gemeinde bzw. des Kreises beschränkt, noch bedarf es zu ihrer Nutzung einer besonderen Zulassung. Daran ändert auch nicht, dass durch die City-Maut der Gemeingebrauch kostenpflichtig würde.

⁶⁸ Vgl. etwa § 1 Abs. 1 des HessKAG.

⁶⁹ Vgl. etwa §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1 GebBtrG BE.

⁷⁰ Vgl. etwa § 3 Abs. 1 GebBtrG BE, § 10 Abs. 1 Satz 1 HessKAG.

⁷¹ Dietlein, Jura 2002, 445, 446 m.w.N.

⁷² Dietlein, Jura 2002, 445, 446; Erichsen, Jura 1986, 148, 152 f.

Entsprechend differenzieren die KAG selbst zwischen öffentlichen Einrichtungen und Straßen.⁷³ Insbesondere regeln einige KAG ausdrücklich die Erhebung von Gebühren für die Sondernutzung an Straßen.⁷⁴

Einzig in Bayern und Thüringen käme die Erhebung einer Straßenbenutzungsgebühr bereits jetzt und daher ohne Änderung des jeweiligen Landesrechts in Betracht. Beide Gesetze sehen vor, dass Kommunen nicht nur für die Benutzung ihrer öffentlichen Einrichtungen, sondern auch für die Benutzung ihres Eigentums Benutzungsgebühren erheben können.⁷⁵ Gemeindestraßen stehen nach den (Landes-)Straßengesetzen grundsätzlich dem Träger der Straßenbaulast, d.h. den Ländern oder den Kommunen zu.⁷⁶ Nach § 12 Abs. 1 Satz 2 ThürKAG sollen Benutzungsgebühren sogar erhoben werden, wenn und soweit eine Einrichtung überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient. Dies könnte mit Blick auf die durch die City-Maut angesprochene homogene Gruppe zu bejahen sein.⁷⁷

c. Zwischenergebnis

Nach alledem ist eine Regelung zu Straßennutzungsgebühren in den KAG möglich, insbesondere fügt sie sich geschmeidig in die Normensysteme der KAG ein. Eine Luftreinhaltegebühr könnte als dritte Gebühr neben Benutzungsgebühren und Verwaltungsgebühren in den KAG normiert werden. Für die Einführung der City-Maut als Lenkungsabgabe wäre eine umfassendere Änderung der KAG erforderlich, da die KAG vornehmlich die Erhebung von Gebühren und Beiträgen vorsehen.

V. Verfassungsrechtliche Grenzen

1. Keine unzulässige Entwidmung durch Gebührenerhebung

Dass durch die City-Maut der Gemeingebrauch in dem betreffenden Gebiet faktisch kostenpflichtig wird, steht ihrer Zulässigkeit nicht entgegen. Der Anspruch auf Nutzung eines bestehenden Gemeingebrauchs an Straßen wird aus Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitet.⁷⁸ Danach ge-

⁷³ Vgl. etwa in Bezug auf Beiträge Art. 5 Abs. 1 BayKAG, § 7 ThürKAG, § 8 Abs. 4 KAG Schleswig-Holstein.

⁷⁴ § 6 Abs. 8 KAG Schleswig-Holstein, § 6 Abs. 5 KAG Mecklenburg-Vorpommern, mittelbar auch § 23 Abs. 2 j) GebBtrG BE.

⁷⁵ Art. 8 Abs. 1 Satz 1 BayKAG, § 12 Abs. 1 Satz 1 ThürKAG.

⁷⁶ Vgl. etwa § 10 StrGBW, § 52 Abs. 4 HessStrG, § 13 SächsStrG.

⁷⁷ Vgl. dazu oben die Ausführungen zur Zulässigkeit als Lenkungsabgabe.

⁷⁸ BVerwG, Urteil vom 25. 6. 1969 – IV C 77/67, juris; BVerwG, Urteil vom 20.05.1987 – 7 C 60/85, NJW 1988, 432.

hört es jedoch nicht zum Wesen des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs, dass er unentgeltlich gewährt wird.⁷⁹ Dies geht verfassungsrechtlich schon aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG hervor, nach dem ausdrücklich Gebühren und Entgelte für die Benutzung von Straßen erhoben werden können. Auch der Bundesgesetzgeber scheint von der Möglichkeit der Kostenerhebung für den Gemeingebrauch auszugehen, ansonsten hätte er auf die Vorschrift des § 7 Abs. 1 Satz 4 FStrG verzichtet.⁸⁰ Außerdem sind die schon lange üblichen Parkgebühren Gemeingebrauchsgebühren, da auch der ruhende Verkehr zum Gemeingebrauch gehört.⁸¹

2. Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Die City-Maut kann innerhalb der von den Grundrechten vorgesehenen Grenzen eingeführt werden. Insbesondere beruht sie im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf einer legitimen Zielsetzung, zu deren Erreichung sie geeignet und erforderlich ist.

Die City-Maut dient dem legitimen Ziel, den Innenstadtverkehr zu reduzieren, um die Luftreinheit zu verbessern. Sie ist auch geeignet und erforderlich – als milderer Mittel gegenüber einem absoluten Fahrverbot –, um dieses Ziel umzusetzen. Hinsichtlich der Reduzierung des Verkehrs in der Innenstadt kann insofern auf Erfahrungen in anderen Städten verwiesen werden⁸² und auch hinsichtlich der Verbesserung der Luftqualität ist mit positiven Auswirkungen zu rechnen⁸³.

Den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne kann die City-Maut genügen. Die Beschränkung der Eigentumspositionen aus Art. 14 Abs. 1 GG sowie die Eingriffe in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG stehen in angemessenem Verhältnis zu dem mit der City-Maut verfolgten Zweck, ohne dass schutzwürdige Interessen der Beteiligten einseitig bevorzugt oder benachteiligt werden. Die City-Maut beschränkt die von Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten Eigentumspositionen von Kraftfahrzeuginhabern, indem sie gezielt die Nutzungsmöglichkeit des Kraftfahrzeugs begrenzt. In Betracht kommen ferner Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG,

⁷⁹ Marschall, FStG, 6. Aufl., 2012, § 7 Rn. 22 ff.

⁸⁰ Marschall, FStG, 6. Aufl., 2012, § 7 Rn. 22 ff.

⁸¹ Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 50.

⁸² Schröder, NVwZ 2012, 1438; Schröder/Kullick, NZBau 2012, 760.

⁸³ Schlussbericht zur Grundsatzstudie zur Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, 2011, S. 227, <http://www.hamburg.de/contentblob/2929662/data/city-maut.pdf>, zuletzt aufgerufen am 18.02.2016.

soweit die Berufsausübung die Benutzung eines Kraftfahrzeugs voraussetzt.⁸⁴ Auf der anderen Seite wird die City-Maut durch das Staatsziel des Umweltschutzes aus Art. 20a GG sowie das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit des Menschen aus Art. 2

Abs. 2 GG gestützt. Die Angemessenheit ist maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der City-Maut abhängig, etwa inwieweit der Verkehr im konkreten Gebiet reduziert bzw. damit tatsächlich eine Verbesserung der Luftqualität festgestellt werden kann⁸⁵, welche Alternativen der öffentliche Personennahverkehr im betreffenden Bereich bietet⁸⁶ und inwieweit die betroffenen Fahrzeuge zur Überschreitung der in der 39. BImSchV festgelegten Grenzwerte beitragen⁸⁷. Insoweit sollte sich die Höhe der Geldleistungspflicht am Schadstoffausstoß und an der in der im Mautgebiet verbrachten Zeit orientieren, um den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit zu genügen.

Aufgrund von Art. 3 Abs. 1 GG müssen ggf. Ausnahmen oder Befreiungen zugelassen werden, etwa zugunsten von Körperbehinderten, die speziell auf die Nutzung des Kraftfahrzeugs angewiesen sind.⁸⁸

VI. Praktische Umsetzung

Will man auf eine Vignette zum Nachweis für die Zahlung der Maut verzichten, um bei regelmäßigem Besuch mehrerer mautpflichtiger Städte freie Sicht durch die Windschutzscheibe zu gewährleisten, könnte eine Mautkarte eingeführt werden. Diese würde es dem Kraftfahrer erlauben, je nach dem, in welches Maut-Gebiet er einfährt, die entsprechende Karte aus dem Handschuhfach zu holen und vergleichbar mit einer Parkscheibe, beim Einfahren in das Gebiet unter die Windschutzscheibe legen. Die Straßenverkehrsbehörde, die für die Einführung der City-Maut verantwortlich ist, könnte die Mautkarte selbst gestalten. Sie könnte dabei durch verschiedene Farben der Karte den Zeitraum (Tages-, Monats-, oder Jahrespauschale), für den die Maut bezahlt wurde, gesondert darstellen. Die Kosten dürften, verglichen mit Alternativen wie Zufahrtsschranken, sonstigen elektronischen Messgeräten oder auch nur einer Vignette, gering bleiben.

⁸⁴ Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1442.

⁸⁵ Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1443.

⁸⁶ Jachmann, NVwZ 1992, 932.

⁸⁷ Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1442.

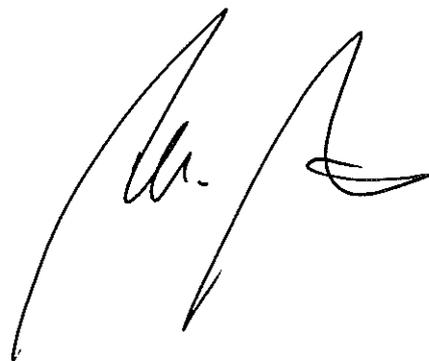
⁸⁸ Jachmann, NVwZ 1992, 932; Schröder, NVwZ 2012, 1438, 1443.

VII. Zusammenfassung

Nach dem oben Gesagten kommt die Einführung der City-Maut sowohl durch Festsetzung im Luftreinhalteplan als auch durch Änderung des jeweiligen (Landes-)Straßengesetzes in Betracht. Die Festsetzung der City-Maut im Luftreinhalteplan wird dabei favorisiert. Denn einerseits bleibt damit der aufwändigere Weg des Gesetzgebungsverfahrens erspart. Andererseits entspricht die Verankerung im Luftreinhalteplan jedenfalls eher dem mit der City-Maut verfolgten Ziel, die Luftreinheit zu verbessern.

Eine Gesetzesänderung wird jedenfalls erforderlich im Hinblick auf die durch die City-Maut auferlegte Geldleistungspflicht, die aufgrund des Gesetzesvorbehalts durch formelles Gesetz ausdrücklich geregelt werden muss. Ausnahmen sind Bayern und Thüringen, dort kann eine City-Maut schon jetzt ohne Änderung des Landesrechts umgesetzt werden. In den anderen Bundesländern könnte die Umsetzung entweder durch Änderung des jeweiligen (Landes-)Straßengesetzes oder des jeweiligen (Landes-)KAG geschehen. Namentlich kommt die Ausgestaltung als Straßennutzungsgebühr, als Luftreinhaltegebühr oder als Lenkungsabgabe in Betracht. Wird aber der Weg über den Luftreinhalteplan gewählt, kann als primärer Gesetzeszweck für die Gebührenerhebung nur die Luftreinhaltung in Frage kommen mit der Folge, dass die Geldleistungspflicht als Luftreinhaltegebühr oder als Lenkungsabgabe auszugestalten wäre.

Als Anknüpfung für die Geldleistungspflicht kommt unabhängig von der konkreten Konzeption der City-Maut das Einfahren in ein bestimmtes Gebiet in Betracht. Die Höhe der Geldleistung hat sich aus Verhältnismäßigkeitsgründen am Schadstoffausstoß zu orientieren, wobei daran gemessen z.B. eine Tages-, Monats-, oder Jahrespauschale gezahlt werden könnte. Ferner sind zur Wahrung des Gleichheitssatzes Ausnahmen oder Befreiungen zugunsten bestimmter Kraftfahrer zuzulassen.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized, cursive name.