



Ausarbeitung

**Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer
City-Maut**



**Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer
City-Maut**

Verfasserin:



Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 140/13

Abschluss der Arbeit:

12.08.2013

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:



1. Einleitung

Untersucht wird die Kompetenz der Kommunen, eine City-Maut für das Befahren von Straßen auf ihrem Gebiet einzuführen. Allgemein bezeichnet der Begriff City-Maut ein Benutzungsentgelt für die Inanspruchnahme räumlich eingegrenzter (Innen-)Stadtgebiete durch den motorisierten Individualverkehr, wobei die nähere Ausgestaltung hinsichtlich der Nutzungsdauer, des Gebührenergebnisses und der Mauthöhe stark variieren kann.¹

Die Kompetenz für die Einführung einer City-Maut hängt wesentlich davon ab, welchem Zweck sie dienen soll und welcher Abgabensart sie zuzuordnen ist. Denkbar ist beispielweise die Einführung einer Maut als Steuer zum Zweck der Erzielung von Einnahmen, als Gebühr mit dem Ziel der Reduktion des Verkehrsaufkommens in Innenstadtbereichen, als Lenkungsabgabe oder als spezielle Umweltabgabe.²

Zur Kompetenz für die Erhebung einer City-Maut als Steuer liegt bereits eine Ausarbeitung vor.³ Auch die Frage, ob für den Erlass einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung einer Maut der Bund oder die Länder zuständig sind, wurde bereits in einer anderen Ausarbeitung behandelt.⁴ Das vorliegende Gutachten beschränkt sich daher auf die Frage der Kompetenz der Kommunen im Hinblick auf die Einführung einer City-Maut als nicht-steuerliche Abgabe.

2. Notwendigkeit einer gesetzlichen Zuweisung ?

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet den Gemeinden, **alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze **in eigener Verantwortung** zu regeln.

2.1. Satzungsautonomie der Kommunen

Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung enthält sowohl eine aufgaben- als auch eine gestaltungsbezogene Komponente.⁵ Steht der Kommune die Regelungskompetenz für einen Sachbereich aufgrund des örtlichen Bezugs zu, ist sie grundsätzlich berechtigt, diesen eigenverantwortlich zu gestalten. Zu den Ausprägungen der gemeindlichen Eigenverantwortlichkeit zählt auch die Befugnis zum Erlass genereller Regelungen, die sog. Satzungsautonomie.⁶ Die Einführung einer

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

2 Vgl. zu verschiedenen Konzepten Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 und Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, Frankfurt a. M. 2011, ab S. 185; Jachmann, Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, NVwZ 1992, 932 (933 ff.).

3 [REDACTED] Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. City-Maut, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 4 - 3000 - 232/12.

4 [REDACTED] Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut-Gesetzes, Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, WD 3 - 3000 - 288/12, 2012, S. 4.

5 Frenz, Recht auf kommunale Selbstverwaltung für Gemeinden und Kreise, JA 2010, 39 (39).

6 Tettinger/Kyrrill, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2, Rn. 182.

Maut auf kommunaler Ebene durch den Erlass von Beitrags- oder Gebührensatzungen kommt in Betracht, sofern die Gemeinden auf diesem Sachgebiet regelungszuständig sind und von Verfassungen wegen nicht ein Gesetz erforderlich ist (sog. Vorbehalt des Gesetzes, dazu unter 2.2).

Eine Regelungszuständigkeit der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 GG besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind“.⁷ In diesem Fall kann sich eine Kommune neuer Aufgabenbereiche annehmen, ohne hierzu durch einen besonderen Kompetenztitel ermächtigt zu sein (sog. Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises). Jedoch schränken Gesetzesvorbehalt und Verhältnismäßigkeitsprinzip dieses „Zugriffsrecht“ ein.⁸ Außerhalb des örtlichen Wirkungskreises ergibt sich eine Kompetenz nur, soweit den Kommunen kompetenzgemäß staatliche Angelegenheiten zur Wahrnehmung zugewiesen worden sind.⁹

Demnach ergibt sich eine Regelungskompetenz für Kommunen nur dann, wenn die Regelungsmaterie den Kommunen durch Landes- oder Bundesgesetz übertragen wurde. Für den Fall, dass es sich um einen neuen Aufgabenbereich handelt, der bislang weder den Kommunen noch einem anderen Träger öffentlicher Gewalt zugewiesen wurde, kann die Kommune diesen eigenständig regeln, wenn es sich bei der zu regelnden Materie um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handelt, die nicht dem Gesetzesvorbehalt unterliegt.

2.2. Vorbehalt des Gesetzes

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG sind alle Träger staatlicher Gewalt an die Grundrechte gebunden; hierzu zählen auch die Gemeinden als Träger mittelbarer Staatsgewalt.¹⁰ Die Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung erfordert, dass die Verwaltung in bestimmten Konstellationen nur auf der Grundlage eines parlamentarischen Gesetzes tätig werden darf.¹¹ Dieser Vorbehalt des Gesetzes besteht insbesondere im Bereich der Eingriffsverwaltung, wenn also die Verwaltung in die Grundrechte des Bürgers eingreift.¹² Da Gemeindegremien keine Parlamentsgesetze sind, bedürfen sie, soweit sie in Freiheit und Eigentum der Bürger eingreifen, einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigungs-

7 BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, NVwZ 1989, 347 (348).

8 Löwer, in: v. Münch/Kunig, Band 1, 6. Aufl. 2012, Art. 28, Rn. 44.

9 Tettinger/Kyrill, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 28 Abs. 2, Rn. 171.

10 Kunig, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, Band 1, München 2012, Art. 1, Rn. 51.

11 BVerfGE 98, 218 (251). S. auch Herzog/Grzeszick in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 67. EL 2013, Art. 20 Rn. 75-76.

12 Im Einzelnen Herzog/Grzeszick (Fn. 11), Art. 20 Rn. 111.

grundlage.¹³ Dementsprechend bedürfen kommunale Abgabensatzungen einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung.¹⁴

Die Erhebung einer City-Maut stellt – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung – einen Grundrechtseingriff gegenüber den Abgabeverpflichteten dar: Zumindest handelt es sich um einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der motorisierten Straßenbenutzer¹⁵, die mit einer Zahlungsverpflichtung belastet werden. Die Einführung einer City-Maut muss sich daher jedenfalls auf eine parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlage, die die Kommunen zur Erhebung der Abgaben ermächtigt, stützen.

Für die Kommunen kommt daher eine Regelungskompetenz nur in Betracht, wenn sie durch Parlamentsgesetz – also durch ein Bundes- oder Landesgesetz¹⁶ – zur Erhebung einer Maut ermächtigt worden sind.¹⁷

3. Bestehende gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung einer City-Maut?

3.1. Ermächtigung durch Bundesrecht

Eine Maut könnte wohl als Maßnahme der Durchfahrtsbeschränkung nach § 40 Abs. 2 BImSchG¹⁸ ausgestaltet werden. Für deren Durchführung wäre dann die jeweilige Straßenverkehrsbehörde zuständig. Diese Norm läuft allerdings derzeit noch ins Leere, da bisher keine nationalen Grenzwerte nach § 48a BImSchG erlassen wurde.¹⁹ Sie kann daher derzeit nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

In der Literatur wird ferner § 46 StVO²⁰ erwähnt²¹, nach dem die Straßenverkehrsbehörden auf Antrag Ausnahmegenehmigungen von der StVO erteilen können. Im Falle der Konstruktion der City-Maut als „gebührenpflichtige Ausnahme“ könne den Straßenverkehrsbehörden eine Rege-

13 Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 105 Rn. 33.

14 Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage, Heidelberg 2007, § 105 Rn. 33.

15 Zur freiheitsbeschränkenden Wirkung von Steuern, die an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen sind, BVerfGE 87, 153 (169) und von Gebühren bspw. Kindergartengebühren BVerfGE 97, 332 (340 f.).

16 Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder s. [REDACTED] (Fn. 4), S. 6 ff.

17 Vgl. auch die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung für das Erheben von Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen nach § 7 Abs. 1 S. 1 BFStrG.

18 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943) geändert worden ist.

19 Reese, in: Giesberts/Reinhardt, Beckscher Online-Kommentar, Umweltrecht, Edition 27, § 40 BImSchG, Rn. 40 [Stand: 24.07.2013].

20 Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367).

21 So auch Selmer/Brodersen, Rechtliche Probleme der Einführung von Straßennutzungsgebühren, Wiesbaden 1994, S. 45.

lungskompetenz zugewiesen worden sein. Allerdings ist die StVO selber nur eine Rechtsverordnung, die gerade dem Vorbehalt des Gesetzes nicht genügen würde. Im übrigen handelt es sich bei den Ausnahmen nach § 46 StVO um die Genehmigung straßenrechtlicher Sondernutzungen, während durch die City-Maut gerade der Gemeingebrauch der Straße kostenpflichtig werden soll. Ferner sieht § 46 StVO nicht die Erhebung einer Gebühr vor, so dass er auch aus diesem Grund nicht als Ermächtigung für die Einführung einer City-Maut herangezogen werden kann.²²

Im Bundesrecht findet sich derzeit wohl keine Rechtsgrundlage für die Einführung einer City-Maut durch die Kommunen.

3.2. Ermächtigung durch Landesrecht

Ferner könnten Landesgesetze die Kommunen zur Erhebung einer City-Maut ermächtigen. Im Folgenden wird beispielsweise die Rechtslage in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern dargestellt.

Im Falle der Ausgestaltung der City-Maut als Benutzungsgebühr könnten die Gebührengeneral Klauseln der kommunalen Abgabegesetze als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen.²³ Allerdings wird die Nutzung öffentlicher Straßen durch die Landesstraßengesetze als *lex specialis* geregelt.²⁴ Diese regeln ausdrücklich, dass die Nutzung der Straßen im Gemeingebrauch – anders als für die Sondernutzung²⁵ – grundsätzlich gebührenfrei (Bayern) und dass für die Erhebung einer Gebühr für diese Nutzung ein gesondertes Gesetz erforderlich ist (NW und By).²⁶ Durch diese gesetzliche Regelung ist ein Rückgriff auf die allgemeine Gebührenabgabeklauseln der kommunalen Abgabegesetze gesperrt.²⁷ Ein entsprechendes, diese Klausel ausführendes Landesgesetz ist für Bayern und Nordrhein-Westfalen nicht ersichtlich.

22 Im Ergebnis ebenso Selmer/Brodersen, *Rechtliche Probleme der Einführung von Straßennutzungsgebühren*, Wiesbaden 1994, S. 45.

23 Vgl. z.B. § 6 KAG NW (Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Oktober 1969, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 687)), Art. 8 KAG BY (Kommunalabgabengesetz Bayern in der Fassung vom 4. April 1993 (GVBl 1993, S. 264), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 460, ber. S. 580)).

24 Vgl. für Nordrhein-Westfalen: § 14 Abs. 1 S.1 StrWG NRW (Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NW. S. 1028, ber. 1996 S. 81, 141, 216, 355; 2007 S. 327)) und Bayern: § 14 Abs. 1 S. 1 BayStrWG (Bayerisches Straßen- und Wegegesetz (BayRS 91-1-1)).

25 Vgl. Art. 18 Abs. 2a Bayerisches Straßen- und Wegegesetz sowie § 19a Abs. 2 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, die eine Festsetzung der Gebühren durch Satzung ausdrücklich erlauben.

26 § 14 Abs. 4 Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, § 14 Abs. 2 Bayerisches Straßen- und Wegegesetz.

27 Vgl. ferner VGH Mannheim, Bschl. v. 19.1.2006, 835 (835), nachdem Straßen nicht als öffentliche Einrichtungen zu qualifizieren sind.

Die weiteren Ermächtigungsgrundlagen in verschiedenen Kommunalabgabengesetzen der Länder, die die Erhebung von Beiträgen für den Straßenbau vorsehen, sehen als Abgabenschuldner die Anlieger der einzelnen Straße und nicht generell deren Nutzer vor.²⁸ Sie taugen daher ebenfalls nicht als gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer City-Maut.

Auch der Verweis auf die Landesstraßengesetze, die den jeweiligen Trägern der Straßenbaulast alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängende Aufgaben zuweisen, führt nicht weiter.²⁹ Selbst wenn die City-Maut einen Beitrag zum Straßenunterhalt leisten soll, bedürfte es zur Erhebung einer Gebühr einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, um dem Vorbehalt des Gesetzes zu genügen. Diese Aufgabenzuweisung allein reicht als hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage nicht aus.

Auch landesrechtlich findet sich nach vorläufiger Prüfung demnach keine Norm, die die Kompetenz der Kommunen zur Einführung einer City-Maut begründen könnte.

4. Ergebnis

Da die Einführung einer City-Maut unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung immer einen Eingriff in die Grundrechte der Straßennutzer und ggf. Anlieger darstellt, muss sie dem Vorbehalt des Gesetzes genügen; sie muss daher auf Grundlage eines Bundes- oder Landesgesetzes erhoben werden. Eine gemeindliche Satzung ohne gesetzliche Grundlage ist hierfür nicht ausreichend. Eine gesetzliche Grundlage liegt derzeit wohl weder auf Bundes- noch auf Landesebene vor. Insbesondere ist ein Rückgriff auf die Generalklausel der Kommunalabgabengesetze wohl nicht möglich, da diese durch entgegenstehende straßenrechtliche Regelungen der Länder verdrängt werden. Erlässt der Bundes- oder Landesgesetzgeber eine Norm, die die Kommunen zur Einführung einer City-Maut ermächtigt, so bliebe die nähere Ausgestaltung dem kommunalen Satzungsrecht überlassen.³⁰

28 Vgl. § 8 KAG NW; Art. 5 KAG BY.

29 So Schröer/Kullick, Auf dem Weg zur City-Maut, NZBau 2012, 760.

30 Vgl. den Formulierungsvorschlag für ein Ermächtigungsgesetz in Murswiek, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, 1. Aufl. 1993, S. 134 f.