

Texte 58/01

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

Teilstudie zum Forschungsbericht 200 96 130
UBA-FB xxx

Umweltorientierte Schwerverkehrsabgaben aus der Sicht des Verfassungs- und Europarechts

Dr. jur. Stefan Klinski

Rechtsanwälte Schmidt-Wottrich, Jungnickel und Partner, Berlin

Zusammenfassung

eines Rechtsgutachtens im Rahmen des Forschungsvorhabens

„Anforderungen an eine umweltorientierte Schwerverkehrsabgabe für den
Straßengüterverkehr“ im Auftrag des Umweltbundesamtes

(1) Der verfassungsrechtliche Rahmen einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe

Das deutsche Grundgesetz stellt für das Ziel, dem straßengebundenen Güterverkehr die von ihm verursachten Kosten über eine streckenbezogene Gebühr anzulasten, relativ weit reichende Möglichkeiten zur Verfügung. Insbesondere ermöglicht es dem Bundesgesetzgeber, Gebühren für die Benutzung des (gesamten) Straßennetzes einzuführen und deren Verteilung zu regeln (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG).

Im Rahmen der Gebührenerhebung können mit dem zugrunde liegenden Gesetz auch (umwelt-)politische Steuerungszwecke verfolgt werden, z. B. in Richtung der Verlagerung von Schwerlastverkehr auf die Schiene. Damit kann die Gebühr ihrer Höhe nach auch über die auf Seiten des Staates veranlassten Kostenaufwendungen hinausgehen. Materiellrechtlich findet die Höhe der Gebühr ihre Grenze in den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Maßgebend ist danach insbesondere, ob die Höhe der Gebühr (noch) in einem angemessenen Verhältnis zu den (Lenkungs-)Zwecken der Gebührenerhebung steht.

Auch auf der Einnahmeseite besitzt der Gesetzgeber weitgehende Regelungsfreiheiten. Da auch im Hinblick auf Gebühreneinnahmen grundsätzlich das Prinzip der Haushalts-

Gesamtdeckung (Nonaffektation) gilt, muss die Einnahmeverwendung weder mit dem Erhebungszweck korrespondieren noch der Sache nach für den Gebührenschuldner vorteilhaft sein.

(2) Die gemeinschaftsrechtlichen Konditionen

Auf der Ebene des europäischen Gemeinschaftsrechts sind dem deutschen Gesetzgeber durch die Vorgaben der Richtlinie 1999/62/EG (sog. „Wegekostenrichtlinie“) weitgehend die Hände gebunden, soweit der Anwendungsbereich dieser Richtlinie berührt ist. Das ist der Fall, wenn es darum geht, Abgaben für das Halten von Fahrzeugen mit mindestens 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht sowie für die Benutzung von Straßen durch derartige Fahrzeuge zu erheben. Innerhalb dieses Bereiches, also hinsichtlich des straßengebundenen Verkehr mit Fahrzeugen ab 12 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht, können die Mitgliedstaaten nur regeln, was durch die Wegekostenrichtlinie ausdrücklich vorgesehen, dem Sinne nach zugelassen oder bewusst offengelassen wird.

Außerhalb des Anwendungsfeldes der Wegekostenrichtlinie kommt es auf die allgemeinen Regelungen des EGV zur gemeinschaftlichen Verkehrspolitik (Art. 71 ff. EGV) bzw. auf andere Harmonisierungsrichtlinien an (z. B. über die Besteuerung von Mineralölprodukten). Die Erhebung von nationalen Abgaben für die Straßenbenutzung durch andere Fahrzeuge (leichte Lkw, Pkw) ist grundsätzlich zulässig. Allerdings dürfen neue Belastungen für die gegebenenfalls betroffenen Verkehrsunternehmen weder ganz noch teilweise durch Belastungssenkungen kompensiert werden, welche ausschließlich oder primär inländischen Verkehrsunternehmen zugute kommen. Das folgt aus dem Schlechterstellungsverbot des Art. 72 EGV.

Ungeachtet dessen sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich frei darin, die Steuern auf Mineralölprodukte aus umweltpolitischen Gründen zu erhöhen. Das ergibt sich aus den speziellen Harmonisierungsvorschriften zu diesem Bereich.

(3) Die Vorgaben der Wegekostenrichtlinie

Die Wegekostenrichtlinie gestattet den Mitgliedstaaten unter anderem, streckenbezogene Gebühren für die betreffenden Fahrzeuge zu erheben („Maut“). Sie beschränkt dieses Recht aber grundsätzlich auf das Autobahnnetz. Der Katalog möglicher Ausnahmen und Freiräume für anderweitige abgabenrechtliche Regelungen wird ausdrücklich begrenzt. Der Höhe nach wird die Maut auf die durchschnittlichen gewogenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Straßennetze begrenzt. Höhendifferenzierungen lässt die Richtlinie nur in einem engen Rahmen zu. Ausdrücklich ist geregelt, dass die Einnahmen zum Teil auch für andere Zwecke benutzt werden dürfen.

Unbedeutend sind im vorliegenden Zusammenhang die Bestimmungen der Wegekostenrichtlinie über die Kfz-Steuern und über die (zeitbezogenen) Benutzungsgebühren. Diese Instrumente sind mangels Wirkungsadäquanz nicht geeignet, im Speziellen für das Konzept einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe herangezogen zu werden.

Mit ihren detaillierten Vorgaben zur Maut wirft die Richtlinie einige praktische Probleme und Rechtsfragen auf:

(a) Beschränkung auf das Autobahnnetz

Die grundsätzliche Beschränkung der Maut auf das Autobahnnetz könnte zu erheblichen Verlagerungseffekten in das sonstige Fernstraßennetz und damit in der Folge zu erhöhten Umweltbelastungen führen. Von daher fragt sich, ob und unter welchen Voraussetzungen es den Mitgliedstaaten gestattet ist, den Anwendungsbereich der Maut auf andere Straßen auszudehnen, um Verlagerungseffekte einzudämmen. Hierzu hält die Richtlinie zwei relevante Möglichkeiten bereit. Zum einen erlaubt sie, die Maut aus „Sicherheitsgründen“ auch außerhalb des Autobahnnetzes anzuwenden (Art. 2 Abs. 2 b) lit. i)), zum anderen lässt sie die Einführung von „Sonderregelungen“ für Grenzgebiete zu (Art. 2 Abs. 2 b) lit. ii)). Darüber hinaus verbleiben den Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Erhebung von Park- und Stadtstraßengebühren sowie von speziellen Gebühren zur Vermeidung von Verkehrsstauungen (Art. 9 Abs. 1).

Die Auslegung der Ausnahmebestimmung für „Sicherheitsgründe“ ergibt, dass mit der Vorschrift bezweckt werden soll, Verkehrsverlagerungen in das übrige Straßennetz zu verhindern, die sich negativ auf die Verkehrssicherheit auswirken würden. Da selbst gut ausgebaute Fernstraßen aufgrund bestimmter gestalterischer und funktionaler Merkmale (höhengleiche Kreuzungen, Langsamverkehr, Begegnungsverkehr, Straßenbreite usw.) in der Regel einen deutlich niedrigeren Sicherheitsstandard als Autobahnen aufweisen, wird von der Sicherheitsklausel stets Gebrauch gemacht werden können, wenn mit Verlagerungseffekten relevanten Umfangs zu rechnen ist. Der Bundesrepublik Deutschland steht hinsichtlich der Festlegung von sachgerechten Kriterien für die Feststellung erhöhter Sicherheitsrisiken ein Beurteilungsspielraum zu.

Die Vorschrift für Sonderregelungen im Grenzgebiet dient ebenfalls dazu, unerwünschte Verkehrsverlagerungen verhindern zu können. In diesem Zusammenhang bedarf es allerdings keiner Sicherheitserwägungen. Die Wortwahl („Sonderregelungen“) weist darauf hin, dass die Staaten in Anwendung der Vorschrift auch nicht an die übrigen Richtlinienvorgaben für das Mautsystem gebunden sind.

Vor der Festsetzung der beiden Ausnahmen ist die EU-Kommission anzuhören, ohne dass der Kommission damit allerdings eine (Mit-) Entscheidungsbefugnis eingeräumt wäre.

Ungeachtet der beiden genannten Ausnahmeregelungen bestimmt Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie, dass die Rechte der Mitgliedstaaten, spezielle Gebühren für die Benutzung von Stadtstraßen sowie zur Vermeidung von Verkehrsstauungen zu erheben, unberührt bleibt. Die Systeme hierfür müssen auf das Mautkonzept nicht abgestimmt werden. Es bestehen auch keine Konsultationserfordernisse gegenüber der Kommission.

(b) Höhe der Mautgebühren

Die Richtlinie legt für die Höhe der Maut verbindlich fest, dass diese sich an den durchschnittlichen gewogenen Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Verkehrsnetze orientieren muss (Art. 7 Abs. 9). Damit steht fest, dass die Mitgliedstaaten nicht frei darin sein sollen, mit der Maut weitergehende Lenkungsabsichten zu verbinden oder in die Bemessungsgrundlage der Maut zusätzliche Faktoren einzubeziehen (z. B. in Gestalt eines „Umweltzuschlags“ oder einer Anrechnung von nicht ausdrücklich genannten externen Kostenfaktoren).

Daher stellt sich die Frage, inwieweit umweltschutzbezogene Aufwendungen des Staates zur Grundlage der Mautberechnung gemacht werden können. Maßgebend hierfür ist, ob es sich um „Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der betreffenden Netze“ handelt (vgl. Art. 7 Abs. 9). Der Terminus der „externen Kosten“ bildet hierzu keinen brauchbaren Gegenbegriff, weil mit der Wendung „extern“ sämtliche Kosten angesprochen sind, die nicht bei den *Nutzern* der Infrastruktur anfallen. Damit handelt es sich auch bei den Kosten des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der Wegenetze um „externe Kosten“, denn sie treten nicht bei den Nutzern, sondern bei den *Betreibern* der Infrastruktur auf.

Die Auslegung des Art. 7 Abs. 9 der Wegekostenrichtlinie ergibt, dass es darauf ankommt, ob die betreffenden Aufwendungen infrastrukturbezogen sind. Deshalb können bei der Berechnung der Maut sämtliche Aufwendungen berücksichtigt werden, die notwendigerweise aufgebracht werden müssen, um die Infrastruktur der Netze herzustellen, betreiben und weiter ausbauen zu können – also auch „umweltbezogene Infrastrukturaufwendungen“. Praktisch ist das namentlich bei all jenen Umweltschutzkosten der Fall, die von dem Betreiber der Infrastruktur (bzw. dem Staat in der Funktion des Betreibers) getragen werden müssen, um die von ihm betriebenen Anlagen entsprechend den jeweils einschlägigen rechtlichen Verpflichtungen funktionsgerecht in Betrieb nehmen und halten zu können (z. B. für aktiven und passiven Lärmschutz an der Strecke, naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder die UVP).

Welche Aufwendungen im Hinblick auf die Infrastruktur mit Hilfe der Maut den Nutzern angelastet werden können, hängt demnach maßgebend davon ab, welche Anforderungen das nationale Recht – einschließlich des Umweltschutzrechts – an die Herstellung, den Betrieb und den Ausbau der Infrastruktur knüpft. Die Wegekostenrichtlinie determiniert ihrerseits diese Anforderungen nicht. In der Konsequenz folgt daraus, dass auch solche umweltschutzbezogenen Aufwendungen, zu denen der Betreiber des Verkehrsweges

nachträglich verpflichtet wird, Gegenstand der Mautbemessung werden können (z. B. im Rahmen eines Lärmsanierungsprogrammes).

Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass auch die Kosten des Mautsystems selbst einschließlich der Verwaltungskosten sowie die (anteiligen) Kosten der Verkehrspolizei auf die Mautpflichtigen übergewälzt werden können. Nicht anlastungsfähig sind lediglich solche externen Kostenfaktoren, die nicht bei dem Betreiber der Infrastruktur oder dem Staat in der Funktion des Infrastrukturbetreibers anfallen, sondern bei Dritten. Das betrifft etwa von den Haftpflichtversicherungen nicht gedeckte Unfallkosten, gesundheitsbezogene Kostenbelastungen aufgrund verkehrsbedingter Umweltverschmutzungen oder die in der gewerblichen Wirtschaft anfallenden „Staukosten“.

(c) Umweltschutzbezogene Differenzierungen

Die gegenwärtige Fassung der Wegekostenrichtlinie schränkt die Möglichkeiten zur Differenzierung der Mauthöhe aufgrund von Überlegungen des Umweltschutzes stark ein (vgl. Art. 7 Abs. 10). Zum einen wird die Spanne zwischen der höchsten und der niedrigsten Gebühr insoweit auf 50 % limitiert, zum anderen darf auch aufgrund solcher Differenzierungen nicht von dem allgemeinen Berechnungsmaßstab des Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie abgewichen werden.

Der Wortlaut der Vorschrift ist eindeutig. Den Mitgliedstaaten bleiben in diesem Punkt keinerlei Spielräume für weitergehende Differenzierungen.

(d) Verwendung der Einnahmen

Gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, „einen Prozentsatz der Maut- und Benutzungsgebühren für den Umweltschutz und den ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze zu verwenden“, sofern dieser Betrag nach Art. 7 Abs. 9 (den Vorgaben über die Gesamthöhe der Maut) berechnet wird. Das Einnahmenvolumen kann durch den Gebrauch des Art. 9 Abs. 2 also nicht vergrößert werden. Im übrigen enthält die Richtlinie keine Aussagen zur Verwendung der Einnahmen. Insbesondere findet sich in ihr keine Aussage des Inhalts, dass die Einnahmen grundsätzlich oder generell für Zwecke des Baus, des Betriebs und des Ausbaus der betreffenden Infrastruktur verwendet werden müssten.

Nach dem Wortlaut der Bestimmung spricht Einiges dafür, dass es sich bei den beiden Klauseln zur Verwendbarkeit der Gelder für anderweitige Zwecke lediglich um Klarstellungen handelt. Ob das der Fall ist, kann für die hier interessierenden Zielsetzungen aber letztlich dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist unter Heranziehung der Klauseln eindeutig, dass die Staaten nicht daran gehindert sind, die gewonnenen Finanzmittel (anteilig) für Investitionen in die Infrastruktur anderer Verkehrsträger – namentlich der Eisenbahn – und in den Umweltschutz zu benutzen, ohne dass es hierbei auf einen Sachbezug zur Einnahmeerhebung ankäme.

Dass die Einnahmen auch für Investitionen im Schienenverkehrssektor verwendet werden dürfen, ergibt sich insbesondere aus der Begründung des Rates, in der es ausdrücklich heißt, dass die Mittel auch für „andere Verkehrsnetze“ eingesetzt werden könnten. Allerdings ist insofern zu beachten, dass die Richtlinie nicht von der Einhaltung der beihilferechtlichen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts freistellt.

(4) Gestaltungsoptionen des nationalen Rechts

(a) Umweltpolitische Akzentuierung der Mineralölbesteuerung

Das bundesdeutsche Recht steht der Verfolgung umweltpolitischer Steuerungsabsichten auch im Rahmen der Mineralöl- und Kfz-Besteuerung nicht entgegen.

Im vorliegenden Zusammenhang erscheint aus instrumenteller Sicht nur die Mineralölsteuer von bedeutsamem Interesse. Da sie verbrauchsabhängig erhoben wird, lässt sie sich nutzbar machen, soweit es darum gehen soll, die Verkehrsmittelwahl und das Fahrverhalten zu beeinflussen. Zwar fallen die spezifischen Effekte der Mineralölbesteuerung auf den Schwerlastverkehr geringer aus als diejenigen einer streckenbezogenen Schwerverkehrsgebühr, weil Belastungserhöhungen bei der Mineralölsteuer grundsätzlich alle Kraftfahrzeugarten und Benutzergruppen treffen. Die Wirkungsweise der Mineralölsteuer ist insoweit also „flacher“. Dem steht eine aber eine sehr viel ausgeprägtere Breitenwirkung gegenüber.

Das bundesdeutsche Verfassungsrecht gebietet nicht, die Einnahmen aus der Mineralölsteuer den Abgabepflichtigen zugute kommen zu lassen. Auch hier gilt, dass es grundsätzlich der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers obliegt, über die Einnahmeverwendung zu entscheiden. Die Mittel aus der Mineralölsteuer können demnach gezielt eingesetzt werden, um infrastrukturelle Benachteiligungen der Eisenbahn zu beheben und Maßnahmen des Umweltschutzes zu finanzieren, die über das Mautsystem nicht gedeckt werden können, weil sie dessen Einnahmevermögen übersteigen.

Die Mineralölsteuer kann somit bewusst in weiterem Umfang als bisher die Funktion einer Umweltabgabe zugewiesen bekommen. Auf diese Weise ist es möglich, die Lenkungswirkungen der Schwerverkehrsabgabe durch eine stärkere Nutzung der Mineralölsteuer für umweltpolitische Zwecke sinnvoll zu ergänzen. Das Gesamtsystem der Abgaben im Verkehrswesen kann dadurch – auch im Hinblick auf die besondere Verantwortlichkeit des Schwerlastverkehrs für die Entstehung von Umweltbelastungen – deutlich stärker als bislang umweltpolitisch akzentuiert werden.

(b) Ausbau der Kfz-Haftpflicht

Eine weitere im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Internalisierung externer Kosten interessante Option – die allerdings nicht nur im Hinblick auf den schweren Güterverkehr von Bedeutung ist – besteht in der Reformierung des Kfz-Haftpflichtrechts. Die Haftpflicht könnte

generell auf die Deckung eigener Gesundheitsschäden des Haltes/Fahrers und auf Schäden von Insassen erweitert werden. Damit könnte ein wesentlicher Teil der bislang auf die Allgemeinheit (konkret auf die allgemeinen Versicherungssysteme) abgewälzten Kosten des Autoverkehrs auf die Verursacher zurück verlagert werden.

(c) Sonstige Regelungsalternativen

Weitere sinnvolle, praktikable und zugleich rechtlich belastbare Alternativen für die Einführung einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe sind hier nicht ersichtlich.

Die Richtlinie 1999/62/EG entfaltet nach hiesiger Auffassung eine Sperrwirkung gegenüber allen Instrumenten, die darauf gerichtet sind, dem von der Richtlinie erfassten Kreis des Straßengüterverkehrs neue Abgabenbelastungen aufzuerlegen, deren Höhe sich in zeitlicher oder streckenmäßiger Hinsicht nach dem Umfang der Straßennutzung richtet.

Aus diesem Grund lassen sich die Vorgaben der Richtlinie dadurch umgehen, dass der deutsche Gesetzgeber die neue Abgabe schlicht als „Steuer“ bezeichnet. Zwar gestattet das deutsche Verfassungsrecht die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe grundsätzlich auch in Gestalt einer Steuer („Straßengüterverkehrssteuer“, vgl. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG). Will der deutsche Gesetzgeber hiervon Gebrauch machen, ohne insoweit an die Richtlinie 1999/62/EG gebunden zu sein, so wird er der Abgabe jedoch (zumindest) einen von der „Maut“ bzw. von der „Benutzungsgebühr“ im Sinne der Richtlinie abweichenden Erhebungstatbestand zugrunde legen müssen. Da eine verursachungsadäquate Kostenanlastung sachgerecht aber nur erreichbar erscheint, wenn die Abgabe ihrer Höhe nach von der gefahrenen Strecke abhängig gemacht wird (oder vom Kraftstoffverbrauch, der seinerseits bereits der Besteuerung unterliegt), ist ein echtes Alternativmodell steuerlicher Art gegenüber der Maut jedenfalls derzeit nicht erkennbar.

Das europäische Gemeinschaftsrecht schließt es indessen nicht aus, künftig (auch bisher nicht existierende) umweltbezogene Abgaben zu erheben, von denen auch der Schwerlastverkehr betroffen ist (z. B. eine denkbare CO₂-Steuer).

(5) Gestaltungsoptionen des Gemeinschaftsrechts: umweltorientierte Novellierung der Wegekostenrichtlinie

Die in der Untersuchung aufgezeigten Unzulänglichkeiten des Mautsystems können aus rechtlichem Blickwinkel ohne weiteres beseitigt, die durch die bisherigen Vorgaben hervorgerufenen negativen Umweltauswirkungen behoben bzw. minimiert werden. Das ermöglicht es, die Maut zu einer umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe aufzuwerten.

Für eine solche umweltorientierte Reform der Wegekostenrichtlinie bietet sich schon aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit ein Stufenmodell an, das im ersten Schritt auf die Erweiterung der mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnisse setzt und erst im zweiten Schritt

auf die Konzipierung eines verbindlichen Systems der Schwerverkehrsabgabe im gesamten Unionsgebiet orientiert.

Zu den Kernpunkten der ersten Reformstufe können gehören:

- die substanzielle Erweiterung der Spielräume zur Erhebung der Maut außerhalb des Autobahnnetzes,
- die Zulassung der Erhebung eines pauschalierten „Umweltzuschlages“ auf die Maut (möglicherweise unter Forderung eines Verwendungsnachweises), ohne dass es insoweit der verbindlichen Vorgabe eines Modells für die Berechnung umweltbezogener externer Kosten bedürfte,
- die Erweiterung umweltpolitisch begründeter Differenzierungsmöglichkeiten für die Maut.

Gegen ein solches Konzept können weder aus verfassungsrechtlicher noch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht grundsätzliche Bedenken erhoben werden.

(6) Fazit

Die Bundesrepublik Deutschland steht vor der Entscheidung über die Einführung einer streckenbezogenen Schwerverkehrsabgabe nach dem von der Richtlinie 1999/62/EG vorgegebenen Muster der „Mautgebühr“. Danach lässt sich zwar nicht sofort ein aus umweltpolitischem Blickwinkel befriedigendes System der Schwerverkehrsabgabe installieren. Das Mautmodell erscheint dafür aber grundsätzlich brauchbar, da es möglich ist, problematische Nebenwirkungen verhältnismäßig gering zu halten und umweltbezogene Aufgaben der Schwerverkehrsabgabe partiell auf die Mineralölsteuer zu verlagern. Im übrigen ist das System ausbau- und reformfähig. Es kann die Basis für ein anspruchsvolleres Konzept einer „umweltorientierten Schwerverkehrsabgabe“ bilden.