



Gesetzliche Grundlagen für die Einführung einer streckenbezogenen Nutzungsgebühr für Landesstraßen in Sachsen-Anhalt (Lkw-Maut)

Datum: 9. März 2023

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:
Tel.: +49 391 560-

Datum: 09.03.2023

Gesetzliche Grundlagen für die Einführung einer streckenbezogenen Nutzungsgebühr für Landesstraßen in Sachsen-Anhalt (Lkw-Maut)

Sehr ...,

Sie haben den Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) um Stellungnahme zu der Frage gebeten, welche gesetzlichen Grundlagen es brauche, um eine streckenbezogene Nutzungsgebühr für Landesstraßen in Sachsen-Anhalt analog zur Lkw-Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz einzuführen.

Zu Ihrem Prüfauftrag nimmt der GBD wie folgt Stellung:

I. Gesetzgebungskompetenz des Landes

Im Rahmen Ihres Prüfauftrages ist an erster Stelle zu klären, ob der Landesgesetzgeber für die von Ihnen beabsichtigte gesetzliche Regelung über eine Lkw-Maut auf Landesstraßen die Gesetzgebungskompetenz innehat. Dies hängt entscheidend davon ab, wie die Lkw-Maut auf Landesstraßen konkret ausgestaltet werden soll und welchem Zweck die Erhebung der Lkw-Maut dienen soll. Wie sich dem Prüfauftrag entnehmen lässt, ist beabsichtigt, die Lkw-Maut auf Landesstraßen analog zur Lkw-Maut nach dem Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) einzuführen. § 1 Abs. 1 Satz 1 BFStrMG sieht vor, dass für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen mit bestimmten Fahrzeugen eine Gebühr im Sinne des Artikels 2 Buchstabe b der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, die zuletzt durch die Richtlinie 2013/22/EU geändert wurde, zu entrichten ist. Daher geht der GBD im Rahmen der Prüfung der Gesetzgebungskompetenz davon aus, dass die Lkw-Maut auf Landesstraßen zukünftig ebenfalls als Gebühr für die Benutzung der Landesstraßen entrichtet werden soll.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

Wie sich zudem aus § 11 BFStrMG ergibt, ist hauptsächliches Ziel der dortigen Gebührenerhebung die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur der Bundesfernstraßen, siehe § 11 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2 BFStrMG.¹ Dies zugrunde gelegt wird bei der weiteren Prüfung der Gesetzgebungskompetenz davon ausgegangen, dass die Einführung der Lkw-Maut auf Landesstraßen hauptsächlich dem Ziel dienen soll, die Verkehrsinfrastruktur der Landesstraßen zu verbessern.

Bei der Prüfung der Gesetzgebungskompetenz ist zu berücksichtigen, dass nach Artikel 70 Abs. 1 des Grundgesetzes die Länder das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Deshalb ist im Folgenden zu prüfen, ob eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes vorliegt, welche die Gesetzgebungsbefugnis des Landes ausschließen würde.

Da im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung nach Artikel 71 in Verbindung mit Artikel 73 des Grundgesetzes eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur Einführung einer Lkw-Maut auf Landesstraßen nicht ersichtlich ist, ist zu prüfen, ob im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Artikel 72 in Verbindung mit Artikel 74 des Grundgesetzes Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes vorliegen.

In Betracht kommt eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 des Grundgesetzes. Diese Norm gewährt dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Von dieser Gesetzgebungskompetenz kann der Bund jedoch gemäß Artikel 72 Abs. 2 des Grundgesetzes nur Gebrauch machen, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Es erscheint zweifelhaft, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Eine bundesgesetzliche Regelung wird unter anderem dann nicht als erforderlich angesehen, wenn ein teilweises Gebrauchmachen von der Gesetzgebungsbefugnis ausreichend ist.² Der Bund hat mit dem BFStrMG eine Regelung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen getroffen. Eine weitergehende Regelung hat der Bund nicht beabsichtigt. Vielmehr geht er davon aus, dass die Länder in eigener Zuständigkeit eine Maut für Landesstraßen einführen können.³ Der Bund hat somit eine bundesgesetzliche Regelung für Landesstraßen nicht als erforderlich angesehen. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Einführung einer Maut auf Landesstraßen bezweifelt auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in seiner Ausarbeitung über die Bundeskompetenz zur Einführung einer Maut auf Straßen der Länder und der Kommunen vom 13. Februar 2013, WD 3-3000-015/13, S. 5 ff. sowie in der Ausarbeitung über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass eines City-Maut Gesetzes vom 31. Oktober 2012, WD 3-3000-288/12, S. 6 ff.

Letztlich kann die Frage, ob eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist, jedoch offenbleiben.

¹ Siehe zu den Zielen des BFStrMG auch die Begründung der Bundesregierung in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstraßen vom 2. März 2011 in der Drs. 17/4979, S. 1 ff. und 19.

² Siehe Kment in: Jarass/Pieroth, Kommentar zum Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 10 und 18.

³ Siehe die Antwort der Bundesregierung vom 25. Mai 2009 auf eine Kleine Anfrage zur Einführung einer City-Maut in der Drs. 16/13129, S. 2 ff.

Denn gemäß Artikel 72 Abs. 1 des Grundgesetzes haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungsbefugnis, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Da ein Bundesgesetz über eine Lkw-Maut auf Landesstraßen derzeit nicht vorliegt, steht ein solches der Regelung des Landes somit nicht entgegen.

Im Ergebnis ist daher von der Gesetzgebungskompetenz des Landes für eine gesetzliche Regelung über eine Lkw-Maut auf Landesstraßen auszugehen. Dieses Ergebnis setzt – wie oben ausgeführt – voraus, dass die beabsichtigte Regelung hauptsächlich dem Ziel dienen soll, die Verkehrsinfrastruktur der Landesstraßen zu verbessern. Sollten jedoch mit der beabsichtigten Regelung hauptsächlich andere Ziele verfolgt werden, wäre eine erneute Prüfung der Gesetzgebungskompetenz erforderlich.

II. Rechtliche Vorgaben für die beabsichtigte Regelung

Wie auch beim BFStrMG (siehe § 1 Abs. 1 Satz 1 BFStrMG) wird die beabsichtigte Regelung die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung von Straßeninfrastrukturen durch Fahrzeuge zu berücksichtigen haben. Daher wird zu prüfen sein, ob es sich bei den von der beabsichtigten Regelung jeweils erfassten Landesstraßen um Straßen im Sinne von Artikel 7 Abs. 1 der vorgenannten Richtlinie oder um andere Straßen im Sinne von Artikel 7 Abs. 2 der vorgenannten Richtlinie handelt, für die die Richtlinie jeweils verschiedene Vorgaben enthält.⁴ Bei der konkreten Ausformulierung der gesetzlichen Regelung sind dann die entsprechenden Vorgaben zu beachten.

Darüber hinaus ist zu prüfen, wie sich die beabsichtigte gesetzliche Regelung in das bestehende Landesrecht einfügen könnte. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, dass es bereits landesrechtliche Regelungen für Gebührenerhebungen gibt. Diese sind hauptsächlich im Kommunalabgabengesetz (KAG-LSA) enthalten, weshalb dieses auch vorrangig zu prüfen ist. In § 1 Abs. 1 KAG-LSA ist vorgesehen, dass Landkreise und Gemeinden berechtigt sind, nach Maßgabe des KAG-LSA kommunale Abgaben in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen zu erheben, soweit nicht Bundes- oder Landesrecht etwas anderes bestimmt. Im Weiteren werden dann im KAG-LSA die Tatbestände aufgeführt, für die Gebühren erhoben werden dürfen. Allerdings sind diese Tatbestände für die hier beabsichtigte Gesetzesmaterie im Ergebnis nicht einschlägig. Für die Erhebung von Gebühren für die Nutzung von Landesstraßen dürfte daher das Straßengesetz für das Land Sachsen-Anhalt (StrG LSA) die speziellere Rechtsgrundlage darstellen.⁵ In § 14 Abs. 1 Satz 1 StrG LSA ist vorgesehen, dass der Gebrauch der öffentlichen Straße jedermann als Gemeingebrauch im Rahmen der Widmung und der Vorschriften des Straßenverkehrsrechts gestattet ist. Des Weiteren regelt § 14 Abs. 3 StrG LSA, dass die Erhebung von Gebühren für die Ausübung des Gemeingebrauchs einer gesonderten gesetzlichen Regelung bedarf.

⁴ Siehe hierzu auch die Kurzinformation des Fachbereiches Europa des Deutschen Bundestages vom 1. Juni 2021 zur Möglichkeit der Erhebung einer Lkw-Maut durch die Bundesländer vor dem Hintergrund der Eurovignetten-Richtlinie, PE 6-3000-032/21.

⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer City-Maut vom 12. August 2013, WD 3-3000-140/13, S. 6 f.

Somit sieht das StrG LSA ausdrücklich vor, dass eine Gebührenerhebung für die Straßennutzung in der Form des Gemeingebrauchs eine gesonderte gesetzliche Regelung erforderlich macht. Aber auch ohne diese ausdrückliche Aufforderung würde sich bereits aus dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes die Notwendigkeit ergeben, für die beabsichtigte Gesetzesmaterie eine gesonderte gesetzliche Grundlage zu schaffen.⁶

III. Inhalt der beabsichtigten Regelung

Es wird empfohlen, ähnlich dem BFStrMG ausführliche Regelungen unter anderem dahingehend zu treffen, in welchem Fall die Gebühr in Form einer Maut anfällt, wer Gebührenschuldner ist und wie hoch die Gebühr ist. Auch sollte festgelegt werden, wer für die Erhebung der Gebühr zuständig ist und wem die Einnahmen zustehen.

Grundsätzlich sieht das Landesrecht in § 1 Abs. 2 KAG-LSA eine Auffangregelung vor. Danach gilt das KAG-LSA auch für Steuern, Gebühren und Beiträge, die von den Landkreisen und Gemeinden aufgrund anderer Gesetze erhoben werden, soweit diese keine Bestimmungen treffen. Mit der beabsichtigten Gesetzesmaterie dürften jedoch die im KAG-LSA enthaltenen Regelungen kaum in Übereinstimmung zu bringen sein. Es wird deshalb vielmehr empfohlen, ein gesondertes Gesetz für die Erhebung der Lkw-Maut auf Landesstraßen vorzusehen.

Sofern die Kommunen für die Erhebung der Gebühren zuständig sein sollen, wird darauf hingewiesen, dass für Landesstraßen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 StrG LSA das Land Träger der Straßenbaulast ist, vgl. § 42 Abs. 1 Satz 1 StrG LSA. Daher würde die Erhebung der Gebühren in Form einer Lkw-Maut auf Landesstraßen eine Aufgabe der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis darstellen, für welche nach Artikel 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt das Konnexitätsprinzip zu beachten wäre. Des Weiteren dürften die Kommunen für diese Aufgabe nur aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigungen Satzungen erlassen, siehe § 8 Abs. 1 Satz 2 des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt. Sofern daher eine Regelung per Satzung angedacht ist, bedürfte es hierfür einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung. Sollte allerdings eine landeseinheitliche Regelung beabsichtigt sein, dürfte eine Regelung per Satzung wohl eher nicht zielführend sein, sodass eine besondere Ermächtigung in diesem Fall nicht erforderlich wäre.

Abschließend wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine konkrete Prüfung der von Ihnen beabsichtigten Regelung erst anhand des ausformulierten Gesetzentwurfes möglich ist und die hier vorgenommene Stellungnahme eine solche konkrete Prüfung nicht ersetzen kann.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zur Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer City-Maut vom 12. August 2013, WD 3-3000-140/13, S. 4 ff.