

IKEM

Rechtswissenschaftliche Studie

Finanzierung elektrischer Straßensysteme

12.08.2024

Erstellt im Rahmen des
Projekts AMELIE 2

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Rechtswissenschaftliche Studie

Finanzierung elektrischer Straßensysteme

Kosten, die für den Bau und den Betrieb einer elektrischer Straßensysteme anfallen sollen über das Mautsystem sowohl auf ERS-Nutzer als auch auf emittierende Nutzfahrzeuge umgelegt werden. In diesem Beitrag wird geprüft, ob dies aus europarechtlicher und verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich ist. Im Fokus stehen dabei die EU-Wegekostenrichtlinie, das verfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip sowie der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit.

Diese Überlegungen gelten für sämtliche Technologien elektrischer Straßensysteme (konduktive, induktive), die an Fernstraßen errichtet werden können, gleichermaßen.

Zitiervorschlag

Knezevic, Giverny (2024): *Finanzierung elektrischer Straßensysteme*. Rechtswissenschaftliche Studie, erstellt im Rahmen des Projekts AMELIE 2.

Autorin

Giverny Knezevic

giverny.knezevic@ikem.de

Förderhinweis

Diese Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz geförderten Projekts „AMELIE 2 – Abrechnungssysteme und -methoden von elektrisch betriebenen Lkw, sowie deren interoperable Infrastrukturen im europäischen Kontext 2“.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Disclaimer

Für den Inhalt der Studie zeichnen sich die Studienautoren verantwortlich. Der Inhalt stellt nicht zwingend die Auffassung des Auftrag- oder Fördergebers dar.



**Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.**

Magazinstraße 15-16
10179 Berlin

+49 (0)30 408 1870 10
info@ikem.de

www.ikem.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Finanzierung der Bundesfernstraßen	3
Steueraufkommen	3
Weitere Finanzierungsquellen	3
Energiesteuer	3
Mautgebühr	3
Rechtliche Einordnung der Infrastruktur	4
Mautgebühr im Sinne der Wegekostenrichtlinie	6
Mautteilsatz: Infrastrukturgebühr	6
Nationale Umsetzung der Mautgebühr in Deutschland	7
Allokation von Infrastrukturkosten	7
Abgabenrechtliche Einordnung CO ₂ -emissionsbedingter Infrastrukturkosten	14
Ergebnis	14
Verfassungsrechtliche Überprüfung	15
Prüfungsmaßstab	15
Festlegung von Gebührenzwecken	15
Äquivalenzprinzip	16
Grundsatz zur Abgabengerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG)	17
Literaturverzeichnis	19

Zusammenfassung

Zweckbindung Mautaufkommen

Das Mautaufkommen bildet einen wichtigen Hebel, um ein Anstoßfinanzierungsvolumen für ein ERS-Infrastruktur-Kernnetz aufzubauen. Die allgemeine Zweckbindung der Mauteinnahmen für den Verkehrssektor ist sinnvoll und europäisch gewollt (wie Art. 9 Abs. 2 WK-RL zeigt). Dennoch sollte ebenso eine echte Zweckbindung für einen Teil des Mautaufkommens für den Bau und den Betrieb der ERS-Infrastruktur vorbehalten werden. Wie hoch dieser Teil sinnvollerweise ist, hängt von den ERS-Ausbauplänen und den jeweilig vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen ab.

Rechtliche Einordnung der ERS-Infrastruktur

Die Mitgliedstaaten können sich entscheiden, ob die ERS-Infrastruktur als Teil der Straße bzw. des Verkehrswegs gelten soll. Erfolgt diese rechtliche Einordnung, kann die Maut als Refinanzierungsinstrument genutzt werden. ERS-Infrastrukturen gelten somit als Straßenausrüstungen, Straßenverkehrsinfrastruktur und Teil des transeuropäischen Straßennetzes, da sie dem Aufladen von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben dienen. Wenn der Gesetzgeber die rechtliche Einordnung als Teil der Verkehrswege wählt, muss zusätzlich eine energierechtliche Einordnung der ERS-Infrastruktur erfolgen, wobei dann eine Einordnung als Verteilernetz ausscheidet. Insoweit wäre die Einführung einer ähnlichen Regelung wie Art. 33 Abs. 1 Richtlinie 2019/944 für ERS zielführend, wonach „die Mitgliedstaaten den erforderlichen Regulierungsrahmen bieten, um den Anschluss öffentlich zugänglicher und privater Ladepunkte an das Verteilernetz zu erleichtern“. Möglich wäre z.B. eine Einordnung der ERS-Infrastruktur als Letztverbraucher (§ 3 Nr. 25 EnWG) oder Energieanlage eigener Art (Weitere Ausnahme von § 3 Nr. 16 EnWG neben z.B. Kundenanlagen).

Verteilung der ERS-Kosten auf Nutzer und emittierende Nichtnutzer

Nach dem Veranlassungs- und Verursachungsprinzip könnten die Kosten für die ERS-Infrastruktur lediglich auf die ERS-Nutzer umgelegt werden.

Nicht-ERS-fähige Nutzfahrzeuge würden nach den vorgestellten Allokationsmechanismen nicht für ERS-Infrastrukturkosten aufkommen. Die Gruppe der „Nicht-ERS-fähigen Fahrzeuge“ umfasst sowohl emissionsfreie Fahrzeuge, die zwar die ERS-Infrastruktur nicht nutzen können, aber andere alternative Antriebe nutzen (z.B. BEV), als auch CO₂-emittierende Fahrzeuge.

In Bezug auf die emissionsfreien Fahrzeuge ist dieses Ergebnis vor allem im Markthochlauf sinnvoll, da diese bereits im Rahmen der Nutzung von z.B. stationären Ladepunkten für „ihre“ klimafreundliche Infrastruktur zahlen. Sollen zukünftige ERS-Nutzer für die ERS-Kosten ebenfalls aufkommen, kann dies nach dem systemspezifischen Veranlassungsprinzip unproblematisch argumentiert werden.

Bei emittierenden Mautschuldern ist jedoch auf das umweltrechtliche Verursachungsprinzip zurückzugreifen. Es könnte eine neue Infrastrukturkostenposition (CO₂-emissionsbedingte Infrastrukturkosten), ähnlich dem für Lärmemissionen geschaffen werden. Dann würden neben dem Mautteilsatz für CO₂-verursachungsbedingte externe Kosten auch konkrete Straßeninfrastrukturkosten, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen, auf emittierende Mautschuldner umgelegt werden können. In Ablehnung des neuen Instruments der CO₂-Infrastrukturdifferenzierung, kann im nächsten Schritt eine

Differenzierung nach Emissionsklassen erfolgen, wobei Fahrzeuge der Klasse 5, die ERS nicht nutzen können, nicht für ERS aufkommen sollen.

Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Nichtnutzerfinanzierung

Eine Gebührenregelung, wonach sowohl ERS-Nutzer als auch emittierende Nichtnutzer (z.B. Diesel-LKW) die Kosten für eine ERS-Infrastruktur tragen würden, wäre grundsätzlich mit verfassungsrechtlichen Erwägungen vereinbar. Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit kommt es auf das Äquivalenzprinzip und den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit an.

Keine Verletzung des Äquivalenzprinzips

Das Äquivalenzprinzip bildet die gebührenrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und bedeutet, dass der Vorteil für den Bürger und die Leistung des Trägers einer öffentlichen Einrichtung „äquivalent“, also gleichwertig, sein müssen.

In Bezug auf den Gebührenzweck der Kostendeckung würde nur eine Teilmenge der tatsächlich anfallenden ERS-Infrastrukturkosten auf die emittierenden Mautschuldner übertragen. Diese ließen sich konkret ermitteln und würden im Rahmen von künftigen Wegekostengutachten ggf. abgeschichtet nach Emissionsklassen verteilt. Die Kostenverteilung muss angemessen und daher verhältnismäßig im engeren Sinne sein. In Bezug auf den Gebührenzweck der Lenkungswirkung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Einschätzungsspielraum, um einen spürbaren Anreiz für die erwünschte Nutzung von ERS zu setzen.

Allerdings ist das Äquivalenzprinzip dann verletzt, wenn eine Gebühr mit dem Ziel der Verhaltenslenkung derart hoch bemessen wird, dass sie ihren gebührentypischen Entgeltcharakter verliert, weil sie in einem groben Missverhältnis zum Wert der öffentlichen Leistung steht. Insoweit ist vor Verteilung der ERS-Infrastrukturkosten genau zu prüfen bis zu welcher Höhe die Mautsätze über die von den mautpflichtigen Fahrzeugen verursachten Wegekosten hinaus angehoben werden dürfen, um einen Anreiz für die Nutzung von ERS zu setzen.

Keine Verletzung des Grundsatzes zur Abgabengerechtigkeit

Der Grundsatz zur Abgabengerechtigkeit basiert auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und betrifft die Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen. Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Gesetzgeber nicht alle Differenzierungen. Voraussetzung dafür ist, dass das Willkürverbot nicht verletzt wird. Der Staat darf wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandeln. Es muss hierfür ein Differenzierungskriterium vorliegen.

Ein sachlicher Grund für die Gleichbehandlung liegt hier in der potentiellen Lenkungswirkung der Maßnahme. Da der Zugang zum ERS für Jedermann besteht, also für alle, die die technischen Voraussetzungen mitbringen, erscheint es gerechtfertigt, die Kosten für die Infrastruktur auf alle Mautpflichtigen zu verteilen, die grundsätzlich „umsteigen“ könnten.

Das Differenzierungskriterium ist auch geeignet, das Differenzierungsziel zu erreichen. Wenn die Fernstraßennutzer ungeachtet einer tatsächlichen Nutzung für die ERS bezahlen müssen, so besteht der wirtschaftliche Anreiz, die Vorteile des ERS tatsächlich zu nutzen. Dies gilt besonders dann, wenn die ERS-Kosten für die Abschnitte erhoben werden, an denen sie errichtet sind. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG ist damit nicht verbunden.

Finanzierung der Bundesfernstraßen

Steueraufkommen

Die Finanzierung der Bundesfernstraßen ist Aufgabe des Bundes, § 1 Abs. 1 S. 1 Fernstraßenausbaugesetz¹ – FstrAbG. Die Mittel hierzu werden im Bundeshaushalt ausgewiesen und nach den Vorgaben des Straßenbauplans (Art. 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz² – StrFinG), der wiederum auf dem Bedarfsplan basiert (§ 1 Abs. 1 S. 2 FstrAbG), verwendet. Die Finanzierung erfolgt dabei aus verschiedenen Quellen. Den größten Anteil macht das allgemeine Steueraufkommen aus.

Weitere Finanzierungsquellen

Energiesteuer

Das Mineralölsteueraufkommen (heute Energiesteuer³) wird gem. Art. 1 StrFinG zu 50% für die Straßenbaufinanzierung verwendet. Hierbei handelt es sich um eine gesetzliche, echte Zweckbindung, die jedoch regelmäßig durch eine Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz gelockert wird. Beispielsweise wurde in § 6 Abs. VIII des Haushaltsgesetzes 2020 festgelegt, dass dieser Teil des Aufkommens der Steuer auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke und nicht nur für das Straßenwesen verwendet werden soll.⁴

Mautgebühr

Das Mautaufkommen wird vollständig im Bundeshaushalt vereinnahmt und wird abzüglich eines jährlichen Betrages von 150 Mio. EUR dem Verkehrshaushalt zugeführt, vgl. § 11 Abs. 1 BFStrMG. Die Zweckbindung der Mauteinnahmen wird in Abs. 3 konkretisiert. Das dem Bund zustehende Mautaufkommen ist zur Hälfte zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen einschließlich der Ausgaben für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung der Autobahn GmbH des Bundes und im Übrigen für Maßnahmen aus dem Bereich Mobilität und dabei ganz überwiegend für Maßnahmen aus dem Bereich Bundesschienenwege zu verwenden, vgl. § 11 Abs. 3 S. 3 BFStrMG.

Die Zweckbindung für den Verkehrsbereich in diesem Umfang ist zudem verfassungskonform.⁵ Das Grundgesetz sei zumindest dann noch nicht verletzt, wenn die Dispositionsfreiheit des

¹ Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

² Straßenbaufinanzierungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 912-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

³ Am 1. August 2006 wurde die Mineralölsteuer durch die Energiesteuer ersetzt. Im Jahr 2022 erzielten der Bund und die Länder in Deutschland Einnahmen aus der Energiesteuer in Höhe von rund 33,67 Milliarden Euro, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/2478/umfrage/entwicklung-der-einnahmen-aus-mineral-energiesteuer-seit-dem-jahr-1950/>.

⁴ WD 4 – 3000 – 062/21, S. 5.

⁵ WD 5 – 3000 – 037/23, S. 10.

Haushaltsgesetzgebers in noch vertretbarem Ausmaß durch Zweckbindungen eingeengt wird.⁶ Ob eine solche Zweckbindung der Mauteinnahmen für den Verkehrssektor besteht, kann jeder Mitgliedstaat selbst entscheiden. Ein solcher Zwang ergibt sich insbesondere nicht aus Art. 9 Abs. 2 der Wegekostenrichtlinie (WK-RL)⁷, wonach die Einnahmen dazu verwendet werden *sollten*, den Verkehr nachhaltiger zu gestalten, z.B. durch die Verringerung der straßenverkehrsbedingten Umweltverschmutzung an ihrem Ursprung.⁸

Die Mitgliedstaaten können sich entscheiden, ob die ERS-Infrastruktur als Teil der Straße bzw. des Verkehrswegs gelten soll. Erfolgt diese rechtliche Einordnung, kann die Maut als Refinanzierungsinstrument genutzt werden.

Das Mautaufkommen bildet einen wichtigen Hebel, um ein Anstoßfinanzierungsvolumen für ein ERS-Infrastruktur-Kernnetz aufzubauen. Die allgemeine Zweckbindung der Mauteinnahmen für den Verkehrssektor ist sinnvoll und europäisch gewollt (wie Art. 9 Abs. 2 WK-RL zeigt). Dennoch sollte ebenso eine echte Zweckbindung für einen Teil des Mautaufkommens für den Bau und den Betrieb der ERS-Infrastruktur vorbehalten werden. Wie hoch dieser Teil sinnvollerweise ist, hängt von den ERS-Ausbauplänen und den jeweilig vorherrschenden wirtschaftlichen Bedingungen ab.

Zur Vermeidung von grauen Kraftstoff-Importen (Tanken im Ausland) sollten Klimakosten primär über die Maut und nicht über erhöhte Kraftstoffkosten, z.B. durch Erhöhung der Energiesteuer, internalisiert werden.

Rechtliche Einordnung der Infrastruktur

Wie bereits erwähnt, können sich Mitgliedstaaten entscheiden, ob die ERS-Infrastruktur als Teil der Straße bzw. des Verkehrswegs gelten soll.

Entscheiden sich Mitgliedstaaten jedoch für eine Einordnung der Infrastruktur als Elektrizitätsverteilnetz i.S.v. Art. 30 ff. Richtlinie 2019/944⁹ dann stehen als Refinanzierungsinstrument die Netzentgelte fest. Daneben käme auch eine Einordnung als „eigene Infrastruktur“ in Frage, die weder dem Straßenrecht noch dem Energieregulierungsrecht unterstünde. Dementsprechend müssten Vorgaben zur Errichtung, zum Betrieb und zu wettbewerblichen Aspekten in einem neuen Rechtsakt entwickelt werden.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2002, 2 BvR 591/95, Grundwasserentnahmeabgabe in Schleswig-Holstein, <https://openjur.de/u/217324.html>, Rn. 86.

⁷ 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.

⁸ Die Formulierung „sollte“ ist entsprechend der Rechtssetzungspraxis der EU-Institutionen unverbindlich und kann lediglich als Empfehlung verstanden werden. Die Europäische Kommission konnte sich mit ihrem Vorschlag, eine obligatorische Zweckbindung vorzuschreiben, im Rat nicht durchsetzen. Eindeutig ist zumindest, dass die Richtlinie nicht entgegensteht, die Zweckbindung auszuweiten und damit die Einnahmen für andere Verkehrsträger zu verwenden, vgl. <https://www.bundestag.de/resource/blob/952426/4c1f63dad3eeebf5802269b36ac67a05/WD-5-037-23-pdf-data.pdf>.

⁹ Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU.

Exkurs: Wenn der Gesetzgeber die rechtliche Einordnung als Teil der Verkehrswege wählt, muss zusätzlich eine energierechtliche Einordnung der ERS-Infrastruktur erfolgen, wobei eine Einordnung als Verteilernetz ausscheidet (s.o.). Insoweit wäre die Einführung einer ähnlichen Regelung wie Art. 33 Abs. 1 Richtlinie 2019/944 für ERS zielführend, wonach „die Mitgliedstaaten den erforderlichen Regulierungsrahmen bieten, um den Anschluss öffentlich zugänglicher und privater Ladepunkte an das Verteilernetz zu erleichtern“. Möglich wäre z.B. eine Einordnung der ERS-Infrastruktur als Letztverbraucher (§ 3 Nr. 25 EnWG¹⁰) oder Energieanlage eigener Art (Weitere Ausnahme von § 3 Nr. 16 neben z.B. Kundenanlagen).

Nur wenn die ERS-Infrastruktur als Teil von Verkehrswegen gilt, ist die Maut als Refinanzierungsinstrument anwendbar. Die Wegekostenrichtlinie steht einer rechtlichen Einordnung der ERS-Infrastruktur als Fernstraße bzw. Verkehrsweg nicht entgegen, d.h. die ERS-Infrastrukturkosten können in die Infrastrukturgebühr einbezogen werden und sodann als Teilsatz über die Maut abgerechnet werden.

Die WK-RL unterteilt europäische Verkehrswege bzw. Straßennetze in das „transeuropäischen Straßennetz“ und „andere Abschnitte ihrer Autobahnnetze, die nicht zum transeuropäischen Straßennetz gehören.“¹¹

Das „Transeuropäische Straßennetz“ ist gleichbedeutend mit dem Begriff der Straßenverkehrsinfrastruktur im Sinne der TEN-T-Verordnung¹² (TEN-T-VO).¹³ Zur Straßenverkehrsinfrastruktur gehören demnach u.a. Straßenausrüstungen, für das Aufladen von Fahrzeugen mit alternativem Antrieb.¹⁴ ERS-Infrastrukturen gelten somit als Straßenausrüstungen, Straßenverkehrsinfrastruktur und Teil des transeuropäischen Straßennetzes, da sie dem Aufladen von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben dienen.

Für „andere Abschnitte“ der mitgliedstaatlichen Autobahnnetze gibt es zwar keinen derartigen Hinweis in einem EU-Rechtsakt, dies bedeutet jedoch auch, dass es keine Einschränkung für Mitgliedstaaten gibt die ERS-Infrastruktur als Teil der Straßeninfrastruktur einzuordnen.

Wie bereits erwähnt, können sich die Mitgliedstaaten frei entscheiden, ob sie die ERS-Infrastruktur als Verkehrsweg, Verteilernetz oder sonstige Infrastruktur einordnen wollen.

Dafür spricht auch Art. 9 Abs. 1a WK-RL, wonach die WK-Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht an der *Erhebung von Gebühren* hindert, die speziell für die Finanzierung [...] von Anlagen konzipiert sind, die als Bestandteil von oder entlang von oder über Straßen für die Stromversorgung emissionsarmer und emissionsfreier Fahrzeuge im Straßenverkehr errichtet werden bzw. wurden und die bei diesen Fahrzeugen erhoben werden.

¹⁰ Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 161) geändert worden ist.

¹¹ Art. 7 WK-RL.

¹² Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU.

¹³ Gem. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 WK-RL.

¹⁴ Art. 17 Abs. 1 lit. c) und Abs. 4 TEN-T-VO.

Diese Regelung zeigt, dass neben der Maut als Finanzierungsinstrument weitere Finanzierungsansätze (z.B. Erhebung einer separaten Gebühr) und somit andere rechtliche Einordnungen der Infrastruktur möglich sind.

Der Erwägungsgrund 45 WK-RL konkretisiert:

„Es ist notwendig, den Mitgliedstaaten die Finanzierung des Baus, des Betriebs, der Instandhaltung und des Ausbaus von Anlagen zur Strom- oder Kraftstoffversorgung emissionsarmer und emissionsfreier Fahrzeuge zu ermöglichen, um die Elektrifizierung der Straßen zu erleichtern. Insbesondere wenn ein Mitgliedstaat beabsichtigt, diese elektrischen Anlagen unabhängig von der Finanzierung der Straßeninfrastruktur zu finanzieren, sollte diese Richtlinie den betreffenden Mitgliedstaat nicht daran hindern, Gebühren für die Nutzung solcher Anlagen zu erheben.“

Mautgebühr im Sinne der Wegekostenrichtlinie

Für die Benutzung der Bundesautobahnen und der Bundesstraßen mit Nutzfahrzeugen¹⁵ ist in Deutschland eine Abgabe in Form einer Gebühr zu entrichten. Die Einführung einer Mautgebühr ist für Mitgliedstaaten nicht zwingend. Soll dies jedoch erfolgen, sind die Vorgaben der WK-RL einzuhalten.

Bei der Mautgebühr handelt es sich um eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet, die zur Benutzung der Verkehrswege durch das Fahrzeug berechtigt und die eine oder mehrere der folgenden Gebühren beinhaltet:

- a) eine Infrastrukturgebühr;
- b) eine Staugebühr; oder
- c) eine Gebühr für externe Kosten (verkehrsbedingte Luftverschmutzung, verkehrsbedingte Lärmbelastung oder verkehrsbedingte CO₂-Emissionen), vgl. i.S.d. Art. 2 Abs. 1 Nr. 7 WK-RL

Mautteilsatz: Infrastrukturgebühr

Eine Infrastrukturgebühr ist eine Abgabe zur Anlastung der infrastrukturbezogenen Bau-, Instandhaltungs-, Betriebs- und Ausbaukosten, die in einem Mitgliedstaat für Verkehrswege entstehen.¹⁶

Die Infrastrukturgebühren beruhen auf dem Grundsatz der Anlastung von Infrastrukturkosten, d.h. die gewogenen durchschnittlichen Infrastrukturgebühren für schwere Nutzfahrzeuge müssen sich an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrsnetz orientieren.¹⁷

In Anhang III der WK-RL wird spezifiziert, dass die Verpflichtung, die Infrastrukturgebühren an den Kosten auszurichten, nicht die Möglichkeit berührt die Kosten nur teilweise über die Einnahmen aus

¹⁵ § 1 Abs. 1 S. 2 BFStrMG: Fahrzeuge sind Kraftfahrzeuge und Fahrzeugkombinationen, 1. die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und 2. deren technisch zulässige Gesamtmasse mindestens 7,5 Tonnen beträgt.

¹⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 8 WK-RL.

¹⁷ Vgl. Art. 7b WK-RL.

den Infrastrukturgebühren anzulasten oder die Infrastrukturgebühren abweichend vom Durchschnitt zu differenzieren. Die Verteilung der Kosten auf schwere Nutzfahrzeuge erfolgt auf objektive und transparente Weise unter Berücksichtigung des Anteils des Verkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen im Netz und der damit zusammenhängenden Kosten. Die von schweren Nutzfahrzeugen zurückgelegten Fahrzeugkilometer können zu diesem Zweck durch objektiv gerecht fertigte „Äquivalenzfaktoren“, korrigiert werden, vgl. Anhang III Nr. 2.1 Spiegelstrich 8.

Hauptziel der Europäischen Kommission ist es soweit wie möglich dem Verursacherprinzip („der Verursacher zahlt“) und dem Nutzerprinzip („der Nutzer zahlt“) zu entsprechen, um Einnahmen zu erzielen und die Finanzierung künftiger Verkehrsinvestitionen zu sichern.¹⁸

Nationale Umsetzung der Mautgebühr in Deutschland

Die Mautsätze sind in Deutschland in vier Bestandteile aufgeteilt, vgl. § 3 Abs. 1 und 3 BFStrMG:

- Infrastrukturkosten,
- Lärmbelastigungskosten,
- Luftverschmutzungskosten und
- die Kosten der verkehrsbedingten Kohlenstoffdioxid-Emissionen.

Eine Staubgebühr, die nach der Wegekostenrichtlinie grundsätzlich ebenfalls möglich wäre, wurde in Deutschland bisher nicht eingeführt¹⁹. Die aktuellen Kosten der Teilsätze sind in der Anlage 1 zum BFStrMG (Berechnung der Höhe des Mautsatzes) zu finden.

Allokation von Infrastrukturkosten

Im Folgenden wird der Fokus auf den Mautteilsatz der Infrastrukturkosten gelegt. Im deutschen Wegekostengutachten für die Jahre 2023-2027 erfolgt die Allokation der Infrastrukturkosten unter Verwendung von zwei Allokationsprinzipien, um eine gerechte Anlastung der Kosten auf die einzelnen Fahrzeugkategorien zu gewährleisten (Verursachungs- und Veranlassungsprinzip).²⁰

¹⁸ RICHTLINIE (EU) 2022/362 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge, Erwägungsgrund 1.

¹⁹ § 3 Abs. 6 BFStrMG sieht jedoch eine diesbezügliche Verordnungsermächtigung vor.

²⁰ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027 Endbericht Dezember 2021, S. 102, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Verursachungsprinzip	Veranlassungsprinzip			
Gewichtsabhängig verursachte Kosten auf der Basis von Achslastäquivalenzziffern (AASHO-Faktoren ²¹)	Gewichtsabhängig veranlasste Kosten auf der Basis von Äquivalenzziffern	Kapazitätsabhängige Anlastung ²² von Kosten auf Basis von Kapazitätsäquivalenzziffern	Anlastung von Kosten auf der Basis von Lärmemissionsziffern	Proportionale Anlastung von Kosten (insbesondere Allgemein-kosten und Mautkosten). ²³

Verursachungsprinzip im engeren Sinne

Ein wichtiges Prinzip der Kostenverteilung im Gebührenrecht bildet das Verursachungsprinzip, wonach die Kosten demjenigen zugeordnet werden, der die Infrastruktur nutzt und damit ein Abnutzungspotential für die Straße verwirklicht. Die verursachungsbedingten Kosten werden dabei fast nur von schweren Fahrzeugen wie Lkw über 12 t und Bussen hervorgerufen. Nach Ansatz des Wegekostengutachtens sind weniger als 10 % der Kosten verursachungsbedingt.²⁴

Anwendung auf ERS-Infrastrukturkosten

Nach dem (engen) Verständnis des Verursacherprinzips würden die Kosten für die Abnutzung der ERS-Infrastruktur nur denjenigen zugeordnet, die die ERS-Infrastruktur auch tatsächlich nutzen und somit eine Abnutzung bewirken. Es dürfen nur die Kosten der in Anspruch genommenen Infrastruktur in die Gebühr einfließen.²⁵ Eine Anlastung der ERS-Infrastrukturkosten auf Mautschuldner mit fossilen Antrieben erfolgt dabei nicht.

Veranlassungsprinzip

Entsprechend dem Veranlassungsprinzip soll eine Fahrzeugart diejenigen Infrastrukturkosten tragen, deren Aufwendung sie aufgrund ihrer besonderen Anforderungen veranlasst hat. Im aktuellen Wegekostengutachten werden fünf Varianten der veranlassungsbedingten Allokation angewandt (System-spezifische, gewichtsabhängige, kapazitätsabhängige, emissionsabhängige Kosten und Gemeinkosten).

²¹ Das Ziel des Aasho-Tests war es, eine Beziehung zwischen der Anzahl der Belastungen einer Straße durch Achslasten von verschiedenem Gewicht und dem Verhalten von Straßenoberbauten mit flexiblen und zementgebundenen Belägen zu finden, S. 2, <https://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=sbz-002:1965:83::165>.

²² Dies betrifft zum Anforderungen der Fahrzeugarten an die Breite und geometrische Auslegung von Straßen und den unterschiedlichen „Kapazitätsverbrauch“ der Fahrzeugarten Bereits im stehenden Zustand verbraucht ein längeres Fahrzeug mehr Platz auf der Straße als ein kürzeres, IGES, Faktenpapier Straße-Schiene, 2015, S 27, 2025.

²³ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027Endbericht Dezember 2021, S. 18, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027Endbericht Dezember 2021, S. 11, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁵ Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 91 Rn. 41.

So erfordert z.B. die Straßennutzung durch schwere Fahrzeuge bspw. eine stärkere Auslegung der Deckschichten oder Brücken (Gewichtsabhängige Veranlassung)²⁶ und unterschiedliche Fahrzeugarten stellen verschiedene Anforderungen an die Ausmaße einer Straße (kapazitätsabhängige Kosten).

Die Kosten des Mauterhebungssystems, bilden systemspezifische Kosten. Sie werden allen Mautsystemnutzern bzw. Mautschuldern angelastet (Nutzfahrzeuge i.S.d. § 1 Abs. 1 BFStrMG)²⁷

Zu den Gemeinkosten gehören Raststätten und Rastanlagen.²⁸ Diese können durch sämtliche Fahrzeuge der Autobahn genutzt werden. Die Abgaben werden unabhängig von einer tatsächlichen Benutzung erhoben und können keiner Nutzergruppe direkt zugeordnet werden.

Exkurs:

Tankstellen oder Ladepunkte sind nicht in die Infrastrukturkosten der Mautgebühr einbezogen. Tankstellen bilden zwar Nebenbetriebe im Sinne des § 15 FStrG²⁹ werden jedoch regelmäßig über Konzessionen betrieben, sodass die Mauteinnahmen z.B. nicht zur Deckung von Betriebskosten von Tankstellen genutzt werden können. Auch Ladepunkte an Fernstraßen könnten grundsätzlich als Nebenanlagen eingeordnet werden, unterliegen jedoch einem eigenen Finanzierungs- und Betriebsregime, die nicht der straßenrechtlichen Regulierung nach dem FStrG bzw. der Mautgebühr unterstehen und daher ebenfalls nicht in die Wegekostenaufstellung einbezogen werden können.

Durch Lärmemissionen veranlasste Kosten (Neubaukosten und Erhaltung der Lärmschutzbauwerke) werden ebenfalls in die Infrastrukturgebühr einbezogen. Die Summe der durch Lärmemission veranlassten Kosten auf dem Abschnitt wird durch die Summe der lärmäquivalenten Fahrleistung aller Fzg.-Kategorien geteilt und der einzelnen Fzg.-Kategorie entsprechend ihrem Anteil an der Summe der lärmäquivalenten Fahrleistung zugeordnet.³⁰ Im Bereich der Lärmemissionen werden neben Infrastrukturkosten für Lärmschutzbauwerke auch externe Lärmkosten angelastet, deren Gebührenrechnung sich nach den Vorgaben des Anhangs IIIb der WK-RL richtet und in der deutschen Maut einen eigenen Mautteilsatz bildet.

Anwendung auf ERS-Infrastrukturkosten

Im Rahmen der Kosten, die nach dem Veranlassungsprinzip verteilt werden, kommt zunächst eine Verteilung nach systemspezifischen Merkmalen in Frage.

²⁶ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027 Endbericht Dezember 2021, S. 11, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁷ IGES, Faktenpapier Straße-Schiene, 2015, S. 27, https://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf.

²⁸ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027 Endbericht Dezember 2021, S. 67, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

²⁹ Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

³⁰ Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027 Endbericht Dezember 2021, S. 106, https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass die ERS-Infrastruktur errichtet wird, damit ERS-Fahrzeuge diese nutzen können und somit eine Veranlassung vorläge. Die Kosten können zukünftigen ERS-Nutzern daher grundsätzlich angelastet werden, da diese systemspezifisch auftreten, ähnlich den Mautsystemkosten. Den Nichtnutzern (fossile Antriebe) können diese Kosten nach dieser Logik dagegen nicht auferlegt werden.

Zwar handelt es sich bei Lärmemissionen um emissionsbedingte Kosten, die in die Infrastrukturgebühr einbezogen werden, jedoch können ERS-Infrastrukturkosten nicht in diesen Kostenposten einbezogen werden, da sich dabei um CO₂-veranlasste Kosten handelt (s. oben).

Eine Einbeziehung in Gemeinkosten (z.B. für Raststätten), bietet sich ebenfalls nicht an, da Raststätten von allen Nutzern potentiell genutzt werden können. Die ERS-Infrastruktur kann nur durch Fahrzeuge genutzt werden, die die technischen Vorrichtungen aufweisen.

Zwischenergebnis

Nach dem Veranlassungs- und Verursachungsprinzip könnten die Kosten für die ERS-Infrastruktur lediglich auf die ERS-Nutzer umgelegt werden. Nicht-ERS-fähige Nutzfahrzeuge würden nach den vorgestellten Allokationsmechanismen nicht für ERS-Infrastrukturkosten aufkommen. Die Gruppe der „Nicht-ERS-fähigen Fahrzeuge“ umfasst sowohl emissionsfreie Fahrzeuge, die zwar die ERS-Infrastruktur nicht nutzen können, aber andere alternative Antriebe nutzen (z.B. BEV³¹), als auch CO₂-emittierende Fahrzeuge.

In Bezug auf die emissionsfreien Fahrzeuge ist dieses Ergebnis vor allem im Markthochlauf sinnvoll, da diese bereits im Rahmen der Nutzung von z.B. stationären Ladepunkten für „ihre“ klimafreundliche Infrastruktur zahlen. Die Ladepunktbetreiber geben die Infrastrukturkosten regelmäßig zusammen mit den Stromkosten an die Ladekunden weiter.

Verursacherprinzip im umweltrechtlichen Sinne

Das Verursachungsprinzip im Sinne des Art. 191 Abs. 2 AEUV (engl. Polluter-pays-principle) bildet nach unionsrechtlichen Maßstäben ein Kostenzurechnungsprinzip, wonach derjenige für die Kosten der Beseitigung einer Umweltbeeinträchtigung aufzukommen hat, der die Umweltbeeinträchtigung herbeigeführt hat.³² Die Internalisierung der externen Kosten leistet einen elementaren Beitrag zur Kostenwahrheit. Das Verursacherprinzip ist weit gefasst und bezieht auch Vermeidungskosten ein.³³ Vermeidungskosten bezeichnen in diesem Zusammenhang die zusätzlichen Kosten, die zur Einsparung von CO₂-Emissionen, z.B. durch die Umstellung auf klimaschonende Prozesse, entstehen.³⁴

CO₂- Differenzierung der Mautgebühr

Das Polluter-pays-principle fand zudem Eingang in die Wegekostenrichtlinie. Nach dieser müssen die Kosten verkehrsbedingter CO₂-Emissionen in die Mautgebühr einbezogen werden, also die Kosten der Schäden, die beim Betrieb eines Fahrzeugs durch die Freisetzung von CO₂ verursacht werden, vgl. Art. 2 Abs. 2 Nr. 12 WK-RL.

³¹ Battery Electric Vehicle.

³² Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, O. Umweltrecht Rn. 45.

³³ Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, O. Umweltrecht Rn. 47.

³⁴ Fischer /Fluchs, 1.

Dabei stehen den Mitgliedstaaten zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Auswahl:

- **Variante: Differenzierung von Infrastrukturgebühren, Art. 7ga**
Um die Entwicklung hin zu einer saubereren Flotte schwerer Nutzfahrzeuge zu fördern, besteht für die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit zur Differenzierung der Infrastrukturgebühren aufgrund der CO₂-Emissionen.
Die Senkung der Infrastrukturgebühren für emissionsarme Lkw wird durch geringfügig höhere Gebühren für die Fahrzeuge mit dem höchsten CO₂-Ausstoß finanziert.
- **Variante: CO₂-Aufschlag, Art. 7cb:**
Stattdessen können jedoch auch Gebühren für CO₂-emissionsbedingte externe Kosten erhoben werden. Die Bezugswerte in der Richtlinie für die Bestimmung von Kosten verkehrsbedingter CO₂-Emissionen basieren auf Berechnungen, denen ein Kostensatz von 100 €/t CO_{2e} nach dem Vermeidungskostenansatz zugrunde liegt.³⁵ Die CO₂-Gebühren können dabei über den o.g. Bezugswerten liegen, sofern diese Gebühren auf nichtdiskriminierende Weise erhoben werden, das Doppelte der in Anhang IIIc festgelegten Bezugswerte nicht überschritten wird und der Vermeidungskostenansatz zugrunde gelegt wird, vgl. Art. 7cb, Anhang IIIa 4.3. Wenn ein CO₂-Aufschlag vorgesehen wird, kann ein Mitgliedstaat von der Einführung einer Infrastrukturgebührendifferenzierung nach CO₂-Klassen absehen, vgl. Art. 7 cb Abs. 5 und 25. Erwägungsgrund WK-RL.³⁶
- **Variante: Beide**
Gem. Art. 7 cb Abs. 3 kann eine Gebühr für CO₂-emissionsbedingte externe Kosten mit einer gem. Art. 7ga differenzierten Infrastrukturgebühr kombiniert werden.

Exkurs: Umsetzung in Deutschland

Fahrzeuge der CO₂-Emissionsklassen 1-4 haben in Deutschland seit dem 1.12.2023 zusätzlich zum bisherigen Mautsatz jeweils den Aufschlag für CO₂-Emissionen (Umsetzung 2. Alternative) zu entrichten. Das bedeutet, dass der Mautsatz pro gefahrenen Kilometer jetzt auch davon abhängt, wie viel CO₂ ein Fahrzeug ausstößt. Den deutschen Mautteilsätzen liegt ein Kostenansatz von 200 €/t CO_{2e} zugrunde, sodass die Obergrenze der Richtlinie eingehalten wird.³⁷

Auf Basis der bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse wären weitaus höhere Vermeidungskostensätze gerechtfertigt:

„Eine konservative Interpretation aktueller sektorspezifischer Studien deutet auf durchschnittliche THG Vermeidungskosten im Verkehr zwischen 400 und 520 €₂₀₂₁/t CO_{2e} hin (...). Diese

³⁵ Ebenda.

³⁶ Richtlinie (EU) 2022/362 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Februar 2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge.

³⁷ Alfen, AVISO, Berechnung des CO₂-Aufschlages nach Maßgabe der Änderung der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2023 bis 2027 2. Ergänzung zum Endbericht vom Dezember 2021, S. 23, abrufbar unter: https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Anlage/StV/lkw-maut-2-ergaenzung-endbericht.pdf?_blob=publicationFile

liegen deutlich über der impliziten Obergrenze von 200 €/t CO_{2e} nach der Eurovignetten-Richtlinie.³⁸“

Beispiel: Für ein Fahrzeug der Schadstoffklasse EURO 6, der Achs- und Gewichtsklasse 7,5-11,99 t bedeutet dies, dass nicht mehr ein Mautsatz i.H.v. 9,8 ct/km entrichtet werden muss, sondern ein Mautsatz von 17,8 ct/km.³⁹ Unter der Annahme, dass die Transportkostenerhöhung in Höhe von 0,1 Prozentpunkten vollständig in den Preis eines Produktes überwältzt wird, stiege z.B. ein Produktpreis von 100,00 EUR auf 100,10 EUR.⁴⁰

Emissionsfreie Fahrzeuge sind derzeit noch von der Maut befreit⁴¹, ab dem 1.1.2026 unterfallen sie jedoch der CO₂-Emissionsklasse 5 und entrichten 25% der Infrastrukturgebühr sowie die Mautteilsätze für Lärmbelastung und Luftverschmutzung. Die CO₂-Differenzierung der Infrastrukturgebühren (Variante 1) erfolgt ab dann also teilweise.

Nationaler Emissionshandel für Verkehr

Eine weitere CO₂-Abgabe betrifft den Kraftstoff der Fahrzeuge (Benzin/Diesel). Das Inverkehrbringen von Kraftstoffen ist in Deutschland mit einer CO₂-Abgabe behaftet. Die Preise ergeben sich nach dem nationalen Emissionshandel und dem Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG.⁴² Im Zeitraum vom 1. 1. 2024 bis zum 31.12. 2024 beträgt der Festpreis pro Emissionszertifikat 45 EUR, vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 4 BEHG.

Obwohl Deutschland bereits einen nationalen Verkehrsemissionshandel etabliert hatte, war zusätzlich eine CO₂-Differenzierung in der Mautgebühr vorzunehmen. Zwar bestimmt Art. 7ga Abs. 11 WK-RL, dass eine Differenzierung von Mautgebühren nach CO₂-Emissionen nicht zwingend vorgeschrieben ist, wenn eine andere EU-Maßnahme zur CO₂-Bepreisung von Straßenverkehrskraftstoffen gilt, doch auf EU-Ebene gibt es bisher noch keinen Emissionshandel für den Straßenverkehrssektor (ETS 2). Dieser wird jedoch in den nächsten Jahren auf EU-Ebene eingeführt. Ein *nationaler* Emissionshandel für Verkehr (wie nach dem BEHG) bildet gerade keine EU-Maßnahme i.S.d. Abs. 11, sodass eine CO₂-Differenzierung der Maut obligatorisch war.

Emissionsbedingte Infrastrukturkosten neben CO₂-Aufschlag

Wie bereits aufgezeigt, wurde in Deutschland ein neuer Mautteilsatz zur Einbeziehung von CO₂-emissionsbedingten externen Kosten eingeführt. Allerdings kamen an Autobahnen bisher noch keine emissionsbedingten Infrastrukturkosten auf, die direkt in die Infrastrukturgebühr einbezogen werden sollten. Insbesondere Ladepunkte an Fernstraßen werden nicht in die Maut einbezogen.

³⁸ Alfen, AVISO, Berechnung des CO₂-Aufschlages nach Maßgabe der Änderung der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2023 bis 2027 2. Ergänzung zum Endbericht vom Dezember 2021, S. 18, abrufbar unter:

³⁹ Toll Collect, Vergleich der Mautsätze vor und nach der Anpassung am 1. Dezember 2023, abrufbar als Download unter: https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/bezahlen/maut_tarife/p1745_mauttarife_12_2023.html (zuletzt abgerufen am 15.01.2024).

⁴⁰ BT-Drs. 20/8092, S. 6, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/080/2008092.pdf>.

⁴¹ Gem. § 1 Abs. 2 Nr. 7 BFStrMG, Art. 7ga Abs. 1 UAbs. 5 WK-RL.

⁴² Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist.

Das Polluter-pays-Prinzip wird auch im Rahmen von Lärmschutzerwägungen angewendet. In der Mautgebühr erfolgt bereits eine Anlastung von verursachten Lärmbelastungen in Form von externen Kosten und durch Einbeziehung von z.B. Kosten für Lärmschutzbauwerke in die Infrastrukturgebühr. Neben der Umlegung von Lärmschutzkosten wäre demnach die Umlegung von „CO₂-Schutzkosten“ in Form der Kosten für eine ERS-Infrastruktur auf CO₂ konsequent.

Bei ERS-Kosten handelt es sich um CO₂-Vermeidungskosten nach dem Polluter-pays-principle, da elektrische Straßensysteme errichtet würden, um CO₂-Emissionen im Schwerlastverkehr zu reduzieren. Daher wäre es gerechtfertigt, wenn emittierende Mautschuldner ERS mitfinanzieren.

Die ERS-Infrastrukturkosten könnten daher in den Mautteilsatz der Infrastrukturkosten einbezogen werden.

Korrekturfaktor:

Da die emittierenden Mautschuldner je nach Fahrzeugart unterschiedlich hohe Emissionen ausstoßen sollten die Infrastrukturkosten für ERS unterschiedlich auf diese verteilt werden⁴³. So könnten die CO₂-Emissionsklassen als Korrekturfaktor angewendet werden. Dies bedeutet, dass die emittierenden Mautschuldner abgestuft für die ERS-Infrastrukturkosten aufkommen je nach dem in welche Klasse ihre Fahrzeuge eingestuft werden. In Deutschland wird die Infrastrukturgebühr-Differenzierung (Variante 1) nicht bzw. nur teilweise angewendet, vgl. XX. Dennoch könnte sie für die Allokation von ERS-Kosten herangezogen werden. Vorzuschlagen wäre jedoch, dass Fahrzeuge der Klasse 5 (emissionsfreie Fahrzeuge), die ERS nicht nutzen können (reine BEV, FCEV etc.) nicht für die ERS-Infrastruktur aufkommen.

Exkurs: Einteilung in CO₂-Emissionsklassen⁴⁴

Die **CO₂-Emissionsklasse 5** gilt für CO₂-emissionsfreie Fahrzeuge (z.B. Elektrofahrzeuge). Für diese Fahrzeuge muss laut der WK-RL eine Ermäßigung in Höhe von 50-75% vorgesehen werden. (Bis 31.12.2025 können Mitgliedstaaten auch eine Befreiung von der Maut vorsehen).

Fahrzeuge der **CO₂-Emissionsklassen 2-4** haben unterschiedliche Grenzwerte für CO₂-Emissionen und Ermäßigungsspannen von 5-50%.

Alle Fahrzeuge, für die keine spezifischen CO₂-Emissionen dokumentiert sind (Erstzulassung vor dem 1. Juli 2019) oder die aktuell den CO₂-Referenzwert überschreiten, fallen automatisch in die **CO₂-Emissionsklasse 1** für die keine Ermäßigungen in Bezug auf die Infrastrukturgebühr vorgesehen werden dürfen.

⁴³ Differenzierung im Sinne von Anhang III WK-RL.

⁴⁴ Nach Art. 7ga Abs. 2 und 3 WK-RL

Abgabenrechtliche Einordnung CO₂-emissionsbedingter Infrastrukturkosten

Abgaben sind alle kraft öffentlicher Finanzhoheit zur Erzielung von Einnahmen erhobenen Zahlungen (Gebühren, Steuern, Beiträge etc.). Gebühren sind Zahlungen für besondere Leistungen einer öffentlichen Körperschaft oder für die (freiwillige oder erzwungene) Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen. Es gibt eine tatsächliche Leistung die bezahlt werden muss, z.B.: Müllgebühr, Abwassergebühr, Straßenreinigungsgebühr usw..⁴⁵ Aufgrund des Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnisses bildet die Maut keine Steuer, sondern eine Gebühr.⁴⁶ Beiträge stellen einen Aufwandsersatz für die mögliche Inanspruchnahme einer konkreten Leistung einer öffentlichen Einrichtung dar. Hier reicht die Möglichkeit, dass die Einrichtung genutzt wird.⁴⁷

Würden bei den Mautschuldern, die ERS nicht nutzen, Gebühren für den Infrastrukturkostenausgleich für ERS, erhoben, könnte argumentiert werden, dass es sich bei dieser Kostenposition nicht um eine Gebühr handelt, da diese die staatliche Leistung (ERS-Infrastrukturbereitstellung) nicht in Anspruch nähmen. **Bei dieser Annahme wäre eine Einbeziehung der ERS-Infrastrukturkosten in die Maut nicht möglich.** Stattdessen würde es sich aus ERS-Nichtnutzersicht um einen Beitrag handeln, da die Möglichkeit zur Infrastrukturnutzung grundsätzlich vorläge. Insoweit müssten die technischen Voraussetzungen seitens der Nutzer geschaffen werden.

Die Einordnung als Beitrag ist jedoch nicht zielführend. Bereits nach aktuellen Wegekostengutachten werden Autobahnnutzern Kosten angelastet, die ihnen nicht direkt zugutekommen bzw. die keine Gegenleistung beinhalten, z.B. im Falle von Lärmschutzwänden, die allein direkten Anwohnern der Autobahn zugutekommen. Die stringente Anwendung der „Gegenleistungslogik“ von Gebühren, ist im Autobahn Kontext nicht sinnvoll und wird insoweit vom umweltrechtlichen Verursacherprinzip überlagert.

Ergebnis

Sollen zukünftige ERS-Nutzer für die ERS-Kosten ebenfalls aufkommen, kann dies nach dem systemspezifischen Veranlassungsprinzip unproblematisch argumentiert werden.

Bei emittierenden Mautschuldern ist jedoch auf das umweltrechtliche Verursachungsprinzip zurückzugreifen. Es könnte eine neue Infrastrukturkostenposition (CO₂-emissionsbedingte Infrastrukturkosten), ähnlich dem für Lärmemissionen geschaffen werden. Dann würden neben dem Mautteilsatz für CO₂-verursachungsbedingte externe Kosten auch konkrete Straßeninfrastrukturkosten, die zur Erreichung der Klimaziele beitragen, auf emittierende Mautschuldner umgelegt werden können. In Anlehnung des neuen Instruments der CO₂-Infrastrukturdifferenzierung, kann im nächsten Schritt eine Differenzierung nach Emissionsklassen erfolgen, wobei Fahrzeuge der Klasse 5, die ERS nicht nutzen können, nicht für ERS aufkommen sollen.

⁴⁵ Amt Molfsee, S. 1, abrufbar unter: https://www.molfsee.de/fileadmin/Downloads/Aktuelles_und_Service/verwaltungstaetigkeiten/Abgaben.pdf (zuletzt abgerufen am 15.1.2024).

⁴⁶ Dausen/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, J. Steuerrecht, Rn. 650.

⁴⁷ Amt Molfsee, S. 1, abrufbar unter: https://www.molfsee.de/fileadmin/Downloads/Aktuelles_und_Service/verwaltungstaetigkeiten/Abgaben.pdf (zuletzt abgerufen am 15.1.2024).

Verfassungsrechtliche Überprüfung

Im Folgenden wird geprüft, ob sich eine „Nichtnutzerfinanzierung“ der ERS-Infrastruktur in Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben rechtfertigen lässt.

Prüfungsmaßstab

Das Grundgesetz (GG) enthält keinen eigenständigen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit von Gebührenmaßstäben ableiten lassen. Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben sich jedoch Grenzen für die Auferlegung von nichtsteuerlichen Abgaben. Die verfassungsrechtliche Kontrolle einer gesetzgeberischen Gebührenbemessung hat den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu wahren.

- Eine Gebührenregelung ist jedoch dann als sachlich nicht gerechtfertigt zu beanstanden, wenn sie in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht.
- Bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Gebühr kommt dabei vor allem das Äquivalenzprinzip und der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zum Tragen.⁴⁸
 - Das Äquivalenzprinzip bildet die gebührenrechtliche Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit⁴⁹ und bedeutet, dass der Vorteil für den Bürger und die Leistung des Trägers einer öffentlichen Einrichtung „äquivalent“, also gleichwertig, sein müssen.
 - Der Grundsatz zur Abgabengerechtigkeit basiert auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG und betrifft die Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen.

Festlegung von Gebührenzwecken

In erster Linie steht es in der Entscheidung des Gesetzgebers, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstrebt.⁵⁰ Der Gesetzgeber hat bei der Aufstellung den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit zu beachten. Der Gebührenpflichtige muss zumindest im Wege der Auslegung erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Gebührenbemessung verfolgt.⁵¹ Wählt der Gesetzgeber einen im Wortlaut eng begrenzten Gebührentatbestand, kann nicht geltend gemacht werden, er habe auch noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt.⁵²

⁴⁸ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 30.11.2021 – 9 A 118/16, Rn 238.

⁴⁹ BVerwG 9 C 6.09, Rn. 38.

⁵⁰ Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98, Rn. 62.

⁵¹ BVerwG 9 C 6.09, Rn. 17.

⁵² BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2023 – 9 CN 2.22, Rn. 48.

Als zulässige Zwecke sind die Kostendeckung, der Ausgleich von Vorteilen, eine begrenzte Verhaltenslenkung sowie eine Bemessung nach sozialen Gesichtspunkten anerkannt.⁵³

Im Rahmen der Umlegung von ERS-Infrastrukturkosten kommen die **Zwecke der Kostendeckung, Lenkungswirkung und des Vorteilsausgleichs in Frage.**

- **Zweck der (teilweisen) Kostendeckung**
Mit Gebühren wird regelmäßig die besondere Zweckbestimmung verfolgt, Einnahmen zu erzielen, um spezielle Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken.⁵⁴ Die Zweck würde eindeutig verfolgt werden, um die ERS-Infrastruktur zu finanzieren.
- **Zweck Lenkungswirkung**
Die Umlegung von ERS-Infrastrukturkosten auf die emittierenden Mautschuldner erfüllt zusätzlich den Zweck der Lenkungswirkung hin zu klimafreundlichen Antriebstechnologien, speziell zu ERS. Die Einbeziehung von emittierenden Mautschuldnern in die Kostendeckung von ERS-Infrastrukturen erweist sich für die Refinanzierung im Markthochlauf gerecht, da es diese sind die am ehesten von ERS profitieren könnten. Dieser Lenkungszweck könnte sich besonders entfalten, soweit die ERS-Infrastrukturkosten nur in Bezug auf die Mautabschnitte aufgeschlagen werden, auf denen ERS auch errichtet sind.
- **Zweck: Vorteilsausgleich**
Weiterer legitimer Gebührenzweck kann der Ausgleich von Vorteilen sein, die dem Einzelnen auf Grund einer ihm zurechenbaren öffentlichen Leistung zufließen. Wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, empfängt einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, die durch die Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen.⁵⁵ Die Besonderheit bei ERS liegt in der Tatsache, dass die Kostendeckung erfolgen soll, obwohl den Kosten keine Leistung gegenübersteht, die den Gebührenschuldern (ERS-Nichtnutzer) direkt zugutekommt. Der Vorteil kann auch nicht in der potenziellen Verfügbarkeit von ERS gesehen werden. Der Zweck des Vorteilsausgleichs wird daher nicht verfolgt.

Äquivalenzprinzip

Der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber und dem zum Erlass von Gebührenordnungen ermächtigten Verordnungsgeber bei der Gebührenbemessung zukommt, ist überschritten, wenn die Gebührenregelung gegen das Äquivalenzprinzip als gebührenrechtliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 20 Abs. 3 GG) verstößt. Das Äquivalenzprinzip ist verletzt, wenn die Gebührenregelung in einem groben Missverhältnis zu den mit ihr verfolgten Gebührenzwecken steht.⁵⁶

In Bezug auf den Gebührenzweck der Kostendeckung würde nur eine Teilmenge der tatsächlich anfallenden ERS-Infrastrukturkosten auf die emittierenden Mautschuldner übertragen. Diese ließen sich konkret ermitteln und würden im Rahmen von künftigen Wegekostengutachten ggf. abgeschichtet

⁵³ BVerwG 9 C 6.09, Rn. 17.

⁵⁴ https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/03/l20030319_2bvl000998.html.

⁵⁵ Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98, Rn. 59.

⁵⁶ BVerwG, Urteil vom 30. April 2003 – 6 C 4.02 – BVerwGE 118, 123.

nach Emissionsklassen verteilt. Die Kostenverteilung muss angemessen und daher verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Zukünftige Wegekostengutachten müssen die Kosten daher ebenfalls konkret aufschlüsseln und angemessen verteilen.

In Bezug auf den Gebührenzweck der Lenkungswirkung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Einschätzungsspielraum⁵⁷ um einen spürbaren Anreiz für die erwünschte Nutzung von ERS zu setzen.

Allerdings ist das Äquivalenzprinzip dann verletzt, wenn eine Gebühr mit dem Ziel der Verhaltenslenkung derart hoch bemessen wird, dass sie ihren gebührentypischen Entgeltcharakter verliert, weil sie in einem groben Missverhältnis zum Wert der öffentlichen Leistung steht.⁵⁸ Insbesondere dürfen Gebühren nicht so hoch bemessen werden, dass sie von der Verwirklichung des jeweils gebührenpflichtigen Tatbestands abschrecken, d.h. prohibitiv wirken (keine „Erdrosselungsgebühren“). Insoweit ist vor Verteilung der ERS-Infrastrukturkosten genau zu prüfen bis zu welcher Höhe die Mautsätze über die von den mautpflichtigen Fahrzeugen verursachten Wegekosten hinaus angehoben werden dürfen, um einen Anreiz für die Nutzung von ERS zu setzen.

Grundsatz zur Abgabengerechtigkeit (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der Grundsatz der Abgabengerechtigkeit fordert, dass der gewählte Maßstab den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG genügt. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG bedeutet für den Gesetzgeber die allgemeine Weisung, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich, Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.

Dies gilt soweit die Gleichheit oder Ungleichheit der Sachverhalte so bedeutsam sind, dass ihre Beachtung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten geboten erscheint. Dabei kommt dem Gesetzgeber weitgehende Gestaltungsfreiheit zu. Ob er im Einzelnen die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat, ist angesichts dessen nicht zu prüfen.⁵⁹ Der Gesetzgeber hat die Befugnis zur Typisierung und Pauschalierung sowie zur Verfolgung verhaltenslenkender Nebenzwecke. Der gewählte Maßstab muss jedoch sachgerecht und darf nicht willkürlicher Natur sein.⁶⁰

Für die Anwendbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) muss zunächst ein Vergleichspaar vorliegen. Dies ist dann der Fall, wenn die zu vergleichenden Sachverhalte einen gemeinsamen nächsten Oberbegriff aufweisen.

Vorliegend stehen sich Fahrzeuge, die die Straßeninfrastruktur nutzen und Electric Road Systems (ERS) nutzen können, und Fahrzeuge, die Electric Road Systems aufgrund fehlender technischer Ausrüstung nicht nutzen können, gegenüber. Beide Akteursgruppen nutzen die Straßeninfrastruktur und sind grundsätzlich mautpflichtig.⁶¹

Eine Ungleichbehandlung liegt vor, wenn die öffentliche Gewalt miteinander vergleichbare Fälle in dem Bereich, in dem die Fälle gleich sind, ungleich behandelt. Eine Ungleichbehandlung liegt auch vor, wenn vergleichbare Fälle in dem Bereich, wo sie ungleich sind, gleich behandelt werden oder in der

⁵⁷ BVerwG 9 C 6.09, Urteil vom 04. August 2010, Rn. 37.

⁵⁸ BVerwG 9 C 6.09, Urteil vom 04. August 2010, Rn. 38.

⁵⁹ VG Köln Urt. v. 30.9.2014 – 14 K 1018/10.

⁶⁰ VG Köln Urt. v. 30.9.2014 – 14 K 1018/10.

⁶¹ Mautreduzierungen für emissionsfreie Fahrzeuge werden hier nicht betrachtet, da diese nicht zwingend erfolgen.

Weise ungleich behandelt werden, dass mit der Behandlung den Unterschieden nicht angemessen Rechnung getragen wird.⁶²

Im vorliegenden Fall wird das Szenario angenommen, dass sowohl Mautpflichtige, die ERS nutzen können, und emittierende Mautschuldner, die ERS nicht nutzen können, für die ERS-Infrastrukturkosten aufkommen.

In diesem Fall würden ungleiche Sachverhalte gleich behandelt, da sowohl Mautschuldner, die ERS nutzen können, und solche, die keine ERS-Fahrzeuge fahren, eine Abgabe zur Abdeckung der ERS-Infrastrukturkosten zahlen würden (Gleichbehandlung), obwohl die Nutzung nicht durch beide Vergleichsgruppen möglich ist (ungleiche Sachverhalte).

Zu klären ist, ob diese Gleichbehandlung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Gesetzgeber nicht alle Differenzierungen.⁶³ Voraussetzung dafür ist, dass das Willkürverbot nicht verletzt wird. Der Staat darf wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleich behandeln. Es muss hierfür ein Differenzierungskriterium vorliegen. Dieses fehlt, wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die staatliche Maßnahme nicht finden lässt.⁶⁴ Diese bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Es gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.⁶⁵

Ein sachlicher Grund für die Gleichbehandlung liegt hier in der potentiellen Lenkungswirkung der Maßnahme.⁶⁶ Da der Zugang zum ERS für Jedermann besteht, also für alle, die die technischen Voraussetzungen mitbringen, erscheint es gerechtfertigt, die Kosten für die Infrastruktur auf alle Mautpflichtigen zu verteilen, die grundsätzlich „umsteigen“ könnten.

Das Differenzierungskriterium ist auch geeignet, das Differenzierungsziel zu erreichen. Wenn die Fernstraßennutzer ungeachtet einer tatsächlichen Nutzung für die ERS bezahlen müssen, so besteht der wirtschaftliche Anreiz, die Vorteile des ERS tatsächlich zu nutzen. Dies gilt besonders dann, wenn die ERS-Kosten für die Abschnitte erhoben werden, an denen sie errichtet sind.

Eine Mehrbelastung emittierender Mautpflichtiger durch die Erhöhung der Infrastrukturgebühr schließt die potentielle Gefahr für Arbeitsplätze und die Existenz kleinerer und mittlerer Logistikunternehmen ein. Aufgrund der Staffelung nach Emissionsklassen und eines schrittweisen Ausbaus von ERS, erscheint es jedoch nicht wahrscheinlich, dass die Erhöhung den Rahmen der Abgabengerechtigkeit verlässt. Eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG ist damit nicht verbunden.

Eine „Nichtnutzerfinanzierung“ der ERS-Infrastruktur ist in Hinblick auf verfassungsrechtliche Vorgaben grundsätzlich gerechtfertigt.

⁶² Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, Rn 47.

⁶³ Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, Rn 47.

⁶⁴ BVerfG, Urteil vom 23.10.1951 – 2 BvG 1/51.

⁶⁵ Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10, Rn 47.

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 4. August 2010 – 9 C 6.09, Rn.17

Literaturverzeichnis

Amt Molfsee, Abgaben / Steuern / Gebühren / Beiträge – was sind das?, 2015, https://www.molfsee.de/fileadmin/Downloads/Aktuelles_und_Service/verwaltungstaetigkeiten/Abgaben.pdf.

Alfen, AVISO, Berechnung der Wegekosten für 2023 bis 2027 Endbericht Dezember 2021. https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/wegekostengutachten-2018-2022-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Bundestag-Drucksache 20/8092, 2023, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/080/2008092.pdf>

Callies/Ruffert, Kommentar, EUV, AEUV, 2022, 6. Auflage

Dausen / Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 61. Auflage, 2024

Fischer/Fluchs, Investitionen in den Klimaschutz: Die Kosten des Wartens, 2021, <https://www.iwkoeln.de/studien/andreas-fischer-sarah-fluchs-die-kosten-des-wartens-510113.html>

IGES-Institut, Faktenpapier Straße-Schiene, 2015, https://www.bdo.org/uploads/assets/55950a9b8c43adbe95000001/original/bdo-iGES-Faktenpapier_Stra%C3%9Fe-Schiene.pdf

WD 4- 3000 - 062/21, Haushaltsrechtliche Einordnung der Zweckbindung von Einnahmen und staatlicher Kreditaufnahme und -vergabe, 2021, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/859718/c29f257d7069fe4a581cee6d929d9d72/WD-4-062-21-pdf-data.pdf>

WD 5- 3000 - 037/23, Verwendung der Einnahmen der Lkw-Maut Verwendung der Einnahmen der Lkw-Maut, 2023, <https://www.bundestag.de>