

# **Zur rechtlichen Machbarkeit des Konzepts einer „Sozial-Maut“ zur Verbesserung der sozialen Bedingungen des LKW-Fahrpersonals auf deutschen Fernstraßen**

**- Eine Ersteinschätzung aus verfassungsrechtlicher  
und europarechtlicher Perspektive -**

**Arbeitspapier**

**vorgelegt**

**von**

**Prof. Dr. jur. Georg Hermes**

**unter Mitarbeit von:**

**Wiss. Mitarb. Ruşen Çıkar (Ref. jur.),**

**Wiss. Mitarb. Jennifer Kring (Ass. jur.)**

**Stud. jur. Maximilian Meininger-Schad**

**Institut für Öffentliches Recht**

**Fachbereich Rechtswissenschaft**

**Goethe-Universität Frankfurt am Main**

**Februar 2020**

## Inhalt

<b>A.</b>	<b>Die Idee einer „Sozial-Maut“ und die rechtliche Problemstellung .....</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Überblick über das System der LKW-Maut in Deutschland .....</b>	<b>6</b>
I.	Unionsrechtlicher Hintergrund und bundesrechtliche Grundlagen .....	6
II.	Der gesetzliche Rahmen der LKW-Maut im Überblick .....	7
1.	Mautpflichtiger Tatbestand .....	7
2.	Mautschuldner .....	7
3.	Höhe der Maut .....	8
4.	Verwendung des Mautaufkommens (Zweckbindung) .....	8
<b>C.</b>	<b>Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der LKW-Maut.....</b>	<b>10</b>
I.	Die LKW-Maut im System der Abgaben.....	10
II.	Die gesetzliche Ausgestaltung als Gebühr .....	11
<b>D.</b>	<b>Die Schwerlastmaut-Richtlinie als unionsrechtlicher Rahmen .....</b>	<b>13</b>
I.	Grundlagen.....	13
II.	Grenzen für den nationalen Gesetzgeber.....	14
III.	Insbesondere: Höhe der Maut.....	15
IV.	Verwendungszweck der Einnahmen.....	15
<b>E.</b>	<b>Optionen für eine „Sozial-Maut“ aus rechtlicher Sicht .....</b>	<b>17</b>
I.	Ergänzung der bestehenden LKW-Maut (Integrationsmodell).....	17
1.	Konzept (Eckpunkte).....	17
2.	Verfassungsrecht .....	18
3.	Unionsrecht (Vereinbarkeit mit Schwerlastmaut-RL).....	19
a)	Berücksichtigungsfähigkeit für Mauthöhe .....	19
b)	Verwendung des Mautaufkommens.....	21
c)	Mitteilungspflicht nach Art. 7h der Schwerlastmaut-RL ?.....	22
II.	Eigenständige Abgabe (Separationsmodell) .....	23
1.	Konzept (Eckpunkte).....	23
2.	Verfassungsrecht .....	23
a)	Die Qualifizierung der „Sozial-Maut“ als Sonderabgabe.....	23

b) Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Anforderungen an Sonderabgaben .....	24
3. Unionsrecht .....	25
<b>F. Ergebnisse .....</b>	<b>27</b>

## A. Die Idee einer „Sozial-Maut“ und die rechtliche Problemstellung

Die Situation des LKW-Fahrpersonals mit Transportaufträgen über weite Distanzen ist prekär. Insbesondere Fahrer aus osteuropäischen Staaten sind für lange Zeit entfernt von ihrem Wohnort, leben buchstäblich „auf der Straße“ und auf Rastplätzen. Die Situation, auf die die Öffentlichkeit nicht zuletzt durch Medienberichte<sup>1</sup> aufmerksam geworden ist, hat auch auf europäische Ebene bereits zu Initiativen geführt („angemessene und bezahlte Unterkunft außerhalb der Fahrerkabine“).<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund wurde ein Konzept entwickelt, die Situation des LKW-Fahrpersonals durch soziale Betreuung in Notsituationen (Unfälle, Krankheit, familiäre Probleme) am Ort ihres jeweiligen Aufenthalts (Rastplätze an Autobahnen) sowie durch die Bereitstellung entsprechender Einrichtungen (z.B. Aufenthaltsräume, Sanitäreinrichtungen) zu verbessern. Die Finanzierung solcher Maßnahmen könnte durch einen „Aufschlag“ auf die LKW-Maut erfolgen. Die Organisation und die Bezahlung solcher Maßnahmen könnte eine gemeinnützige, jedenfalls nicht gewinnorientiert arbeitende Einrichtung des privaten oder des öffentlichen Rechts übernehmen (z.B. eine Stiftung), der zu diesem Zweck die Einnahmen aus diesem „Aufschlag“ zufließen.

An diese Idee schließt sich die rechtliche Fragestellung nach der grundsätzlichen Realisierbarkeit an. Dabei wird vorausgesetzt, dass Änderungen des einschlägigen Bundesrechts (Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen) und/oder eine neue bundesgesetzliche Regelung (Gesetz über LKW-„Sozial-Maut“) erforderlich werden. Deshalb sollen die folgenden Überlegungen zunächst nur der Frage nachgehen, ob der Umsetzung der Idee einer „Sozial-Maut“ prinzipielle rechtliche Hindernisse aus höherrangigem Recht entgegenstehen. Solche Hindernisse könnten sich aus dem Verfassungsrecht und aus dem Unionsrecht, insbesondere aus der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ergeben.

<sup>1</sup> Nicht zuletzt Berichte über die Ergebnisse groß angelegter Alkoholkontrollen der Polizei auf Rastplätzen im Januar 2019.

<sup>2</sup> S. das sog. Mobilitätspaket I der Kommission (vier Vorschläge am 31. Mai 2017), das zum Thema „Ruhezeiten und Fahrtenschreiber“ folgende Elemente enthält: „größere Flexibilität bei der Verteilung der wöchentlichen Ruhezeiten, damit alle drei Wochen ein gewisser Schwerpunkt gebildet werden kann; Verknüpfung dieser Flexibilität mit einer klaren Verpflichtung der Unternehmen, für eine angemessene und bezahlte Unterkunft außerhalb der Fahrerkabine zu sorgen und auch eine regelmäßige Rückkehr an den Heimatort zu ermöglichen; Verpflichtung der Kraftfahrer, Grenzübertritte im Fahrtenschreiber zu protokollieren, um den Umgang mit Sozialstandards und Kabotagevorschriften besser nachverfolgen zu können“; so der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 hinsichtlich der Mindestanforderungen in Bezug auf die maximalen täglichen und wöchentlichen Lenkzeiten, Mindestfahrunterbrechungen sowie täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten und der Verordnung (EU) Nr. 165/2014 in Bezug auf die Positionsbestimmung mittels Fahrtenschreibern. S. zum Ganzen – einschließlich der zuvor zitierten Zusammenfassung – den Fortschrittsbericht des Rates vom 23. November 2017 – 14841/17.

Bevor solche möglichen verfassungs- oder unionsrechtlichen Hindernisse untersucht werden, soll zunächst ein Überblick über das bestehende System der LKW-Maut (B.), seine finanzverfassungsrechtliche Einordnung (C.) und den unionsrechtlichen Hintergrund (D.) gegeben werden. Auf dieser Grundlage werden sodann (E.) zwei mögliche Optionen für die Ausgestaltung der „Sozial-Maut“ in den Blick genommen und auf grundsätzliche – d.h. durch die genauere Ausgestaltung im Einzelnen unüberwindbare – Hindernisse verfassungs- oder unionsrechtlicher Art untersucht. Dabei handelt es sich nur um eine vorläufige erste Einschätzung, weil das Konzept noch nicht in seinen Details ausgearbeitet ist und weil für die hier vorgelegte Prüfung nur begrenzte Kapazitäten zur Verfügung standen.

## B. Überblick über das System der LKW-Maut in Deutschland

### I. Unionsrechtlicher Hintergrund und bundesrechtliche Grundlagen

Den rechtlichen Rahmen für die Erhebung der LKW-Maut in Deutschland bildet das Unionsrecht. Gemäß 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<sup>3</sup> (Wegekostenrichtlinie/Eurovignetten-Richtlinie) in der geänderten Fassung der Richtlinie 2011/76/EU<sup>4</sup> sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, eine Mautgebühr zu erheben. Die Richtlinie unterscheidet zwischen der „Mautgebühr“, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Strecke richtet und der „Benutzungsgebühr“, die für einen bestimmten Benutzungszeitraum gilt<sup>5</sup>.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich für die Erhebung einer streckenbezogenen Mautgebühr entschieden, indem er 2002 das Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG)<sup>6</sup> erlassen hat. Seit dem 19.7.2011 findet das nunmehr geltende Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (BFStrMG)<sup>7</sup> Anwendung, welches an die Stelle des ABMG getreten ist. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass des BFStrMG/ABMG ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 22 GG<sup>8</sup>. Das BFStrMG regelt, für welche Fahrzeuge und auf welchen Autobahnen und Bundesstraßen Maut in welche Höhe anfällt, wie die Maut erhoben und kontrolliert wird. Weitere Details werden in unterschiedlichen Rechtsverordnungen geregelt<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Abl.-EU L 187 vom 20. Juli 1999, S. 42, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/22/EU des Rates vom 13. Mai 2013, Abl.-EU L 158 vom 10. Juni 2013, S. 356 und ÄndAkt. 2018/C 205/01 vom 14. Juni 2018 (Abl.-EU C 205, S. 1).

<sup>4</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG (Abl.-EU L 269 vom 14. Oktober 2011, S. 1).

<sup>5</sup> Siehe dazu III. 1.

<sup>6</sup> Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen – Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge v. 5.4.2002 (BGBl. I S. 1234), gültig bis 18.7.2011, aufgeh. durch Art. 6 Nr. 1 Gesetz zur Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstraßen v. 12.7.2011 m. W. v 19.7.2011 (BGBl. I 2011, 1378).

<sup>7</sup> Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen – Bundesfernstraßenmautgesetz v. 12.7.2011 (BGBl. I 2011, 1378), gültig seit 19.7.2011, zuletzt geändert durch Artikel 143 des Gesetzes vom 20.11.2019 (BGBl. I S. 1626).

<sup>8</sup> Vgl. zur Begründung der Erforderlichkeit nach Art. 72 II GG BT-Dr. 14/7013, S. 9.

<sup>9</sup> Z. B. Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut – Lkw-Maut-Verordnung (Lkw-MautV) vom 25.6.2018 (BGBl. I S. 1156), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 19.12.2018 (BGBl. I S. 2700) geändert worden ist oder Verordnung zur Festlegung abweichender Maut-Knotenpunkte für Bundesstraßen – Bundesstraßenmaut-Knotenpunkteverordnung (BStrMKnotV) vom 31.7.2018, BAnz AT 17.08.2018 V1.

## II. Der gesetzliche Rahmen der LKW-Maut im Überblick

Bei der LKW-Maut handelt es sich um eine streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühr, die entfernungsabhängig ist und nur für den Güterkraftverkehr bestimmte oder verwendete Fahrzeuge erfasst<sup>10</sup>.

Der LKW-Maut ging seit dem 1.1.1995 eine zeitbezogene Autobahnbenutzungsgebühr<sup>11</sup> voraus (Vignette). Sie wurde aber lediglich als Einstieg in eine „verursachergerechte Anlastung der Wegekosten“ gesehen, da die tatsächlich erbrachten Fahrleistungen hierbei im Gegensatz zur streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr nicht berücksichtigt wurden<sup>12</sup>. Die Einführung der LKW-Maut bedeutete damit zugleich einen systematischen Wechsel von einer nahezu reinen Haushaltsfinanzierung (Steuern und Vignetten) zu einer Nutzerfinanzierung<sup>13</sup>. Die Kosten, die durch LKW-Verkehr entstehen, sollen also diejenigen tragen, die infrastrukturelle Leistungen in Anspruch nehmen. Demnach soll sich die Höhe der Gebühr auch nach dem Umfang der Benutzung richten<sup>14</sup>.

### 1. Mautpflichtiger Tatbestand

Der Mautpflicht unterliegt gem. § 1 Abs. 1 BFStrMG die Benutzung der Straßen mit Kraftfahrzeugen oder Fahrzeugkombinationen, die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 7,5 Tonnen beträgt.

§ 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 BFStrMG enthält gesetzlich geregelte Ausnahmen von der Mautpflicht. So entfällt die Mautpflicht etwa gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 BFStrMG beim Gebrauch von Kraftomnibussen.

### 2. Mautschuldner

Gem. § 2 S. 1 Nr. 1 bis 5 BFStrMG ist Mautschuldner, also der zur Zahlung der Maut Verpflichtete, die Person, (1.) die Eigentümer oder Halter des Motorfahrzeugs ist, (2.) die über den Gebrauch des Motorfahrzeugs bestimmt, (3.) die Führer des Motorfahrzeugs ist, (4.)

<sup>10</sup> Lampe/Häberle, in: Erbs/Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 227. EL November 2019, F 56a (BFStrMG), Vorbem. Rn. 1; BVerwG, U. v. 04.08.2010 – 9 C 6/09, Rn. 12 (juris).

<sup>11</sup> Gesetz zur Durchführung des Übereinkommens vom 9. Februar 1994 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen mit schweren Nutzfahrzeugen – Autobahnbenutzungsgebührengesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABBG) vom 30.8.1994 (BGBl. 1994 II S. 1765), gültig bis 30.8.2003.

<sup>12</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen, BT-Drs. 14/7013 v. 1.10.2001, S. 9.

<sup>13</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes, BT-Drs. 14/8449 v. 6.3.2002, S. 6

<sup>14</sup> Lampe/Häberle, in: Erbs/Kohlhaas (Hrsg.), Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 227. EL November 2019, F 56a (BFStrMG), Vorbem. Rn. 1.

auf die das Motorfahrzeug zugelassen ist oder (5.) der das Kennzeichen des Motorfahrzeugs zugeteilt ist.

### 3. Höhe der Maut

Die Höhe der geschuldeten Maut bestimmt sich gem. § 3 Abs. 1 BFStrMG nach der auf den mautpflichtigen Straßen zurückgelegten Strecke des Fahrzeugs oder der Fahrzeugkombination und einem Mautsatz je Kilometer nach Maßgabe von § 3 Abs. 3 BFStrMG, der aus je einem Mautteilsatz für die Infrastrukturkosten, die verursachten Luftverschmutzungskosten und die verursachten Lärmbelastungskosten besteht.

Die Höhe der Maut wurde zunächst in der MauthV<sup>15</sup> festgesetzt. Seit Inkrafttreten des BFStrMG wird die Mauthöhe durch Gesetz festgesetzt in Anlage 1 zu § 3 Abs. 3 BFStrMG. Die Höhe des Mautteilsatzes für die Infrastrukturkosten ist abhängig von dem zulässigen Gesamtgewicht und der Anzahl der Achsen, Nr. 1 Anlage 1 (zu § 3 Abs. 3), die Höhe des Mautteilsatzes für die verursachte Luftverschmutzung hängt von der Emissionsklasse ab, Nr. 2 Anlage 1 (zu § 3 Abs. 3) und der Mautteilsatz für die Lärmbelastungskosten beträgt je Kilometer für alle Fahrzeuge 0,002 Euro, Nr. 3 Anlage 1 (zu § 3 Abs. 3).

Die Mautsätze werden durch wissenschaftlich fundierte Wegekostengutachten ermittelt.<sup>16</sup> Das aktuelle Wegekostengutachten (2018-2022)<sup>17</sup> enthält auch Berechnungen zu den externen Kosten aus Luftverschmutzung und Lärmbelastung, die seit der Änderung des EU-Rechts durch die Richtlinie 2011/76/EU zusätzlich angelastet werden können<sup>18</sup>.

### 4. Verwendung des Mautaufkommens (Zweckbindung)

Gem. § 11 Abs. 1 BFStrMG wird das Mautaufkommen vollständig im Bundeshaushalt vereinnahmt und wird abzüglich eines jährlichen Betrages von 150 Millionen Euro zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt.

Gem. § 11 Abs. 2 BFStrMG werden aus diesem dem Verkehrshaushalt zugeführten Mautaufkommen Ausgaben (1.) für Betrieb, Überwachung und Kontrolle des Mautsystems sowie

<sup>15</sup> Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge – Mauthöheverordnung v. 24.6.2003 (BGBl I 2003, 1001).

<sup>16</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes, BT-Drs. 19/3930 v. 22.8.2018, S. 1.

<sup>17</sup> Korn/Leupold/Schneider/Hartwig/Daniels, Berechnung der Wegekosten für das Bundesfernstraßennetz sowie der externen Kosten nach Maßgabe der Richtlinie 1999/62/EG für die Jahre 2018 bis 2022 vom 5.3.2018, online unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/wegekostengutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/wegekostengutachten.pdf?__blob=publicationFile) (zuletzt abgerufen am 24.2.2020).

<sup>18</sup> BT-Drs. 19/3930 v. 22.8.2018, S. 1.



(2.) von jährlich bis zu 450 Millionen Euro für die Durchführung von Programmen des Bundes zur Umsetzung der Ziele Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs geleistet.

Nach § 11 Abs. 3 BFStrMG steht den Trägern der Straßenbaulast – also nicht nur dem Bund, sondern gegebenenfalls auch den jeweiligen Ländern – einer mautpflichtigen Straße oder eines Abschnittes einer mautpflichtigen Straße das auf den in ihrer Baulast befindlichen Strecken angefallene Mautaufkommen nach anteiliger Berücksichtigung der entsprechenden Abzüge zu. Hierbei besteht eine Zweckbindung, nach der das Mautaufkommen in vollem Umfang für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen zu verwenden ist.

Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Mauteinnahmen (abzüglich der in § 11 Abs. 2 genannten Zwecke und des in § 11 Abs. 1 genannten jährlichen Betrags von 150 Mio. Euro) zusätzlich dem Verkehrshaushalt zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zugeführt werden und für die Bundesfernstraßen (Straßenneubau und Straßenerhaltungsmaßnahmen) zu verwenden sind<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstraßen, BT-Drs. 17/4979 v. 2.3.2011, S. 23 zu § 11; im Gegensatz zu § 11 ABMG a.F. sind die Einnahmen aus der Maut in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur; Neumann, NVwZ 2005, 130 (132).

## C. Finanzverfassungsrechtliche Grundlagen der LKW-Maut

Wie eingangs erwähnt, handelt es sich bei der LKW-Maut um eine streckenbezogene Straßennutzungsgebühr.

### I. Die LKW-Maut im System der Abgaben

Bei der LKW-Maut handelt es sich also weder um eine Steuer<sup>20</sup> nach Art. 105 GG noch um eine sog. Sonderabgabe.

„Steuern im Sinne des Grundgesetzes sind einmalige laufende Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.“<sup>21</sup>

Die sog. Sonderabgaben sind wie die Steuer voraussetzungslos, also unabhängig von einer Gegenleistung, werden aber nur von bestimmten Gruppen zur Finanzierung besonderer Aufgaben erhoben, wobei das Aufkommen regelmäßig in einen Sonderfonds außerhalb des Haushaltsplans fließt<sup>22</sup>.

§ 4 Abs. 1 BFStrMG regelt, dass für die Benutzung von mautpflichtigen Strecken, eine Maut zu entrichten ist. Wer die Maut nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig entrichtet, handelt ordnungswidrig, § 10 Abs. 1 Nr. 1 BFStrMG. An die Entrichtung der Maut ist damit als unmittelbare Gegenleistung die Befugnis zur Befahrung der mautpflichtigen Strecke geknüpft.

Von den Steuern und Sonderabgaben abzugrenzen sind sog. Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge), bei denen die Geldleistung eine Gegenleistung für eine dem Abgabepflichtigen individuell zurechenbare Leistung darstellt. Im Gegensatz zu Steuern unterfallen sie nicht den Steuervorschriften der Finanzverfassung. Für sie gelten die allgemeinen Sachgesetzgebungskompetenzregelungen<sup>23</sup>. „Gebühren sind öffentliche Abgaben, denen wegen ihres Entgeltcharakters das Äquivalenzprinzip immanent ist, sie stehen – anders als Steuern und

<sup>20</sup> Nur sehr vereinzelt wurde – bezogen allgemein auf Straßenbenutzungsgebühren – vertreten, dass es sich nicht um eine Gebühr handeln könne, weil diese nur für besondere Inanspruchnahme der Verwaltung erhoben werde und bei der gemeingebräuchlichen Nutzung der Straßen es sich nicht um eine solche handle, was notwendig die Einstufung als Steuer nach sich ziehen müsse; so Brenner, DAR 2015, S. 619 (620), unter Verweis auf Münzing, NZV 2014, S. 197 (199).

<sup>21</sup> St. Rechtspr. BVerfGE 49, 343 (353) – juris Rn. 43.

<sup>22</sup> Wissenschaftliche Dienste, Deutscher BT, Überblick über das System der öffentlichen Abgaben, 21.9.2010, WD 4 – 3000– 240/10, S. 5 (Sonderabgaben) online unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/410434/c431c3465484f152762285bc91234b67/WD-4-240-10-pdf-data.pdf>, letzter Abruf am 24.2.2020.

<sup>23</sup> Heun, in: Dreier (Hrsg.) GG, Band III, 3. Aufl., Art. 105 Rn. 19.

Sonderabgaben – im Zusammenhang mit konkreter Gegenleistung an die Abgabeschuldner<sup>24</sup>. Nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit muss der Gebührenpflichtige zumindest durch Auslegung „erkennen können, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung verfolgt“<sup>25</sup>. Bei der Erhebung von Beiträgen genügt im Gegensatz zu Gebühren die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme der Gegenleistung<sup>26</sup>.

## II. Die gesetzliche Ausgestaltung als Gebühr

Im Autobahnmautgesetz (ABMG) wurde die LKW-Maut als öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühr ausgestaltet (vgl. §§ 1 I, 4 I ABMG)<sup>27</sup>. Die Ablösung des ABMG durch das – teilweise nahezu wortgleiche – BFStrMG hat an der Einordnung der Maut als öffentlich-rechtliche Benutzungsgebühr nichts geändert (vgl. § 1 I, § 4 I BFStrMG).

Die streckenbezogene LKW-Maut knüpft – im Gegensatz zur zeitbezogenen Straßenbenutzungsgebühr – direkt an die tatsächlich erbrachte Fahrleistung an<sup>28</sup>. Dadurch sollen den schweren Nutzfahrzeugen als den Verursachern von Kosten für den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb von Bundesautobahnen in besonderem Maße diese Kosten in gerechter Weise anlastet werden<sup>29</sup>. Entsprechend regelt § 3 ABMG<sup>30</sup>/§ 3 BFStrMG die Berechnung der Maut, welche die Infrastrukturkosten, die verursachten Luftverschmutzungskosten und die verursachten Lärmbelastungskosten zumindest teilweise decken soll, § 3 I BFStrMG. Die konkrete Berechnung der Gebühr knüpft weiter an die „zurückgelegte Strecke“, also an die tatsächliche Benutzung der Autobahn mit einem mautpflichtigen Fahrzeug an, § 3 Abs. 2 BFStrMG. Wesensmerkmal der Nutzerfinanzierung ist weiterhin, „dass die Nutzerentgelte dem Nutzungszweck zugutekommen. Dies gilt auch für den Verkehrsbereich [...]. Deshalb ist es erforderlich, Wegeabgaben zu bündeln und der Verkehrsinfrastruktur gezielt zuzuführen.“<sup>31</sup> Gemäß § 11 BFStrMG sollen die Mauteinnahmen unter anderem dem Verkehrshaushalt zur Finanzierung der mautpflichtigen Straßen zugeführt werden.

Zwischen dem Mautschuldner (§ 2 ABMG/§ 2 BFStrMG) und dem Bund entsteht ein öffentlich-rechtliches Gebührenverhältnis „für das alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften nach

<sup>24</sup> BVerfGE 20, 257, 2. Orientierungssatz (mit juris Rn. 42).

<sup>25</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 41 (44 Rn. 17).

<sup>26</sup> Heun, in: Dreier (Hrsg.) GG, Band III, 3. Aufl., Art. 105 Rn. 20.

<sup>27</sup> BT-Dr. 14/7013, S. 9; BVerwG, NVwZ 2011, 41 (43 Rn. 12); VG Berlin, Beschl. v. 6.7.2007 – 4 A 193/07; Neumann/Müller, NVwZ 2002, 1295 (1296).

<sup>28</sup> BT-Dr. 14/7013, S. 9

<sup>29</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen, BT-Drs. 14/7013 v. 1.10.2001, S. 1, 9.

<sup>30</sup> § 3 ABMG ist laut BVerwG verfassungsgemäß, BVerwG, NVwZ 2011, 41 (44. Rn. 16 ff.).

<sup>31</sup> Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen, BT-Drs. 14/8449 v. 6.3.2002, S. 6.

dem Autobahnmautgesetz und die auf der Grundlage dieses Gesetzes ergangenen Rechtsverordnungen bestimmend sind“<sup>32</sup>. Nach § 4 I ABMG/§ 4 I BFStrMG hat der Mautschuldner die Maut in der sich aus der Rechtsverordnung nach § 3 ergebenden Höhe spätestens bei Beginn der mautpflichtigen Benutzung oder im Fall einer Stundung zu dem festgesetzten Zeitpunkt an das Bundesamt für Güterverkehr zu entrichten. Neben dem öffentlich-rechtlichen Gebührenverhältnis entsteht, sofern ein Betreiber oder Anbieter an der Erhebung der Maut mitwirkt und sich zur Zahlung des vom Mautschuldner geschuldeten Betrags an das Bundesamt für Güterverkehr verpflichtet hat (§ 4 V ABMG/§ 4 VI BFStrMG), ein zivilrechtlicher Vertrag zwischen Mautschuldner und Betreiber, also ein zweites privatrechtliches Rechtsverhältnis, das auf die Organisation der Mautzahlung beschränkt ist<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 41 (43 Rn. 12). Nichts Anderes gilt für das Bundesfernstraßenmautgesetz.

<sup>33</sup> BT-Dr. 15/3678, S. 8; BVerwG, NVwZ 2011, 41 (43 Rn. 12).

## D. Die Schwerlastmaut-Richtlinie als unionsrechtlicher Rahmen

### I. Grundlagen

Die im Wesentlichen durch die Richtlinie 2011/76/EU<sup>34</sup> und Richtlinie 2006/38/EG<sup>35</sup> geänderte 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<sup>36</sup> (im Folgenden Schwerlastmaut-RL) legt den europarechtlichen Rahmen der Erhebung einer LKW-Maut in Deutschland fest<sup>37</sup>. Die Kompetenz der EG zum Erlass der Richtlinie wurde gestützt auf Art. 70, 71 Abs. 1 und Art. 93 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV-Nizza). Heute beruht die Kompetenz der EU zur Regelung der Materie auf den entsprechenden Nachfolgeregelungen in Art. 90, 91 Abs. 1 AEUV betreffend die gemeinsame Verkehrspolitik sowie 113 AEUV über die Harmonisierung der indirekten Steuern. Der deutsche Gesetzgeber hat die Richtlinie mit der Einführung des ABMG umgesetzt, das im Juli durch das BFStrMG abgelöst wurde (s. o. B. II.).

Nach den Erwägungsgründen sollen mit der Richtlinie in erster Linie Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten im Wege der Harmonisierung beseitigt werden, die durch die unterschiedlichen Abgabensysteme der Mitgliedstaaten bedingt wurden (Erwägungsgrund 1). Da allein die Harmonisierung der Kraftfahrzeugsteuern oder Verbrauchsabgaben auf Kraftstoffe nach Ansicht des Gesetzgebers nicht ausreichte, sollte die Einführung der Maut die Wettbewerbsverzerrungen „mildern“, „solange es keine technisch und wirtschaftlich besseren Erhebungsformen gibt“ (Erwägungsgrund 12), wobei die Mautgebühren nicht mit Diskriminierungen verbunden sein sollten (Erwägungsgrund 14). Neben der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen bezweckte der europäische Gesetzgeber beim Erlass der Richtlinie aber auch, dass ein Teil der Einnahmen dem ausgewogenen Ausbau der Verkehrsnetze oder etwa dem Umweltschutz zugewiesen werden sollen (Erwägungsgrund 18).

<sup>34</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG (Abl.-EU L 269 vom 14. Oktober 2011, S. 1).

<sup>35</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG (Abl.-EU L 157, S. 8 vom 9. Juni 2006).

<sup>36</sup> Abl.-EU L 187 vom 20. Juli 1999, S. 42, zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/22/EU des Rates vom 13. Mai 2013, Abl.-EU L 158 vom 10. Juni 2013, S. 356 und ÄndAkt. 2018/C 205/01 vom 14. Juni 2018 (Abl.-EU C 205, S. 1).

<sup>37</sup> Vgl. die Vorgängerrichtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten (Abl.-EU L 279 vom 12. November 1993, S. 32), nichtig erklärt durch Urteil des EuGH vom 5. Juli 1995, C-21/94 (Europäisches Parlament / Rat) mit der Begründung, das Europäische Parlament sei nicht ordnungsgemäß angehört worden, allerdings in der Wirkung bis zum Erlass einer neuen Richtlinie aufrecht erhalten, s. Rn. 32.

Nach seinem Anwendungsbereich bezieht sich die Schwerlastmaut-RL auf die Erhebung von Kraftfahrzeugsteuern sowie Maut- und Benutzungsgebühren auf Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die für den Güterverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 Tonnen beträgt (Art. 1, Art. 2 lit. d).

Als „Mautgebühr“ definiert die Richtlinie eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet und die eine *Infrastrukturgebühr* und eine *Gebühr für externe Kosten* beinhaltet. Dabei meint „Infrastrukturgebühr“ eine Abgabe zur Anlastung der infrastrukturbezogenen Bau-, Instandhaltungs- und Ausbaurkosten, die in einem Mitgliedsstaat entstehen, und „Gebühr für externe Kosten“ eine Gebühr zur Anlastung der Kosten, die in einem Mitgliedstaat durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung oder Lärmbelästigung entstehen (Art. 2 lit. b mit weiteren Spezifizierungen).

„Benutzungsgebühr“ ist dagegen eine zu leistende Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraums zur Benutzung bestimmter Verkehrswege durch ein Fahrzeug im oben genannten Sinne berechtigt (Art. 2 lit c).

Den Begriff der „Infrastruktur“, dem zentrale Bedeutung zukommt sowohl als Bezugsgröße der „Infrastrukturgebühr“ als auch bei der Definition der „Baukosten“ (Art. 2 lit. aa), definiert die Richtlinie nicht näher und setzt ihn damit als Grundlage seiner weiteren Regelungen voraus.

## II. Grenzen für den nationalen Gesetzgeber

Die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten sucht die Schwerlastmaut-RL zu fördern einerseits durch die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erhebung von Kraftfahrzeugsteuern nach vorgegebenen Mindestsätzen (Art. 6 Abs. 1) und andererseits durch die Begrenzung der Möglichkeit, Straßenbenutzungsabgaben zu erheben. Im Sinne der letztgenannten Begrenzung werden die Mitgliedstaaten berechtigt und zugleich nach Maßgabe des Art. 7 Abs. 1 und insbesondere der Art. 7a bis 7k der Schwerlastmaut-RL beschränkt, *Maut-* bzw. *Benutzungsgebühren* auf dem transeuropäischen Straßennetz oder auf bestimmten Abschnitten dieses Netzes und zusätzlich auf anderen Abschnitten ihrer Autobahnnetze, die nicht zum transeuropäischen Straßennetz gehören, beizubehalten oder einzuführen (Art. 7 Abs. 1).

Dabei darf nach Art. 7 Abs. 2 Satz 1 für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts für keine Fahrzeugklasse gleichzeitig die Maut- und die Benutzungsgebühr erhoben werden. Grundsätzlich stellt zudem Art. 7 Abs. 3 klar, dass Maut- und Benutzungsgebühren weder mittelbar noch unmittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung (bezugnehmend auf

Art. 18 AEUV) aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers, des Mitgliedstaats oder Drittlandes der Niederlassung des Verkehrsunternehmers oder der Zulassung des Fahrzeugs oder des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt führen darf.

### III. Insbesondere: Höhe der Maut

Hinsichtlich der Höhe der den Mitgliedstaaten erlaubten Maut regeln Art. 7 ff. der RL zum einen, dass *Benutzungsgebühren* im Verhältnis zu der Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen müssen, wobei bestimmte Werte, die sich nach den EURO-Emissionsgrenzwerten für Fahrzeuge aufschlüsseln, nicht überschritten werden dürfen (Art. 7a i. V. m. Anhang II).

*Infrastrukturgebühren* als Teil der *Mautgebühren* hingegen – hier werden Ausführungen zu den Gebühren für *externe Kosten*, Art. 7c, als Teil der Mautgebühren mangels Relevanz ausgeklammert – beruhen auf dem Grundsatz der Anlastung von Infrastrukturkosten (Art. 7b Abs. 1). Die gewogenen durchschnittlichen Infrastrukturgebühren (das sind sämtliche Einnahmen aus einer Infrastrukturgebühr in einem bestimmten Zeitraum geteilt durch die Anzahl der in diesem Zeitraum auf den gebührenpflichtigen Straßenabschnitten zurückgelegten Fahrzeugkilometer, Art. 2 lit. be) müssen sich an den Baukosten und den Kosten für Betrieb, Instandhaltung und Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes orientieren. Sie können auch eine Kapitalverzinsung und/oder eine Gewinnmarge zu Marktbedingungen umfassen. Die berücksichtigten Kosten müssen sich nach Art. 7b Abs. 2 auf das Netz oder den Teil des Netzes, auf dem Infrastrukturgebühren erhoben werden, und auf die gebührenpflichtigen Fahrzeuge beziehen. Die Mitgliedstaaten können beschließen, nur einen Prozentsatz dieser Kosten anzulasten. Nach Art. 7e i. V. m. Anhang III berechnen die Mitgliedstaaten den Höchstsatz der Infrastrukturgebühren anhand einer Methode, die bestimmte Eckpunkte berücksichtigt, darunter die Ausweisung des Netzes und der erfassten Fahrzeuge, die Kosten der Investitionen in Infrastrukturen und die jährliche Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten der Infrastruktur, sonstige Betriebs-, Bewirtschaftungs- und Mauteinzugskosten und den (prognostizierten) Anteil des Schwerlastverkehrs an den Fahrzeugkilometern.

### IV. Verwendungszweck der Einnahmen

Mit der Regelung in Art. 9 Abs. 2 Satz 1, die durch die Richtlinie 2011/76/EU eingefügt wurde, wird den Mitgliedstaaten schließlich mit Blick auf den Zweck der Maut eingeräumt, über die Verwendung der erwirtschafteten Einnahmen frei zu befinden. Um den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen, „sollten“ nach Satz 2 die Einnahmen aus den

Infrastrukturgebühren und aus den Gebühren für externe Kosten bzw. der finanzielle Gegenwert dieser Einnahmen zugunsten des Verkehrssektors und zur Optimierung des gesamten Verkehrssystems verwendet werden. „Insbesondere sollten“ (Satz 3) die Einnahmen aus den Gebühren für externe Kosten bzw. der finanzielle Gegenwert dieser Einnahmen dazu verwendet werden, den Verkehr nachhaltiger zu gestalten, wozu etwa auch Maßnahmen wie „die Entwicklung alternativer Infrastrukturen für die Verkehrsnutzer und/oder der Ausbau der derzeitigen Kapazitäten“, „die Unterstützung des transeuropäischen Verkehrsnetzes“, „die Optimierung der Logistik“, „die Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit“ und die „Bereitstellung sicherer Parkplätze“ (jeweils lit. e bis i) zählen.

Im ursprünglichen Kommissionsvorschlag zur Änderungsrichtlinie 2011/76/EU war die Regelung in dieser Form noch nicht enthalten. Der ursprüngliche Vorschlag lautete „Mitgliedstaaten, in denen Infrastrukturgebühren erhoben werden, entscheiden über die Verwendung der Einnahmen aus diesen Gebühren. Um den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen, sollten die Einnahmen aus Gebühren zum Nutzen des Verkehrssektors und zur Optimierung des Gesamtverkehrssystems eingesetzt werden“<sup>38</sup>. Angestoßen wurden die Änderungen in Art. 9 Abs. 2 durch den Rat, der seinen Standpunkt in erster Lesung mit qualifizierter Mehrheit beschloss<sup>39</sup>. Generell strebte der Rat nach mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten<sup>40</sup>. Die Kommission bevorzugte dagegen eine strengere Norm, wonach den Mitgliedstaaten Vorgaben für die Verwendung der Einnahmen aus Infrastrukturgebühren gemacht werden (bzw. eine Beibehaltung der ursprünglichen Regelung), unterstützte aber letztlich den Standpunkt des Rates<sup>41</sup>. Auch im Parlament wurde Art. 9 Abs. 2 im Sinne größerer nationaler Spielräume ergänzt bzw. modifiziert<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> KOM(2008) 436 endg, S. 28.

<sup>39</sup> Ratsdok. Nr. ST 15145 2010 REV 1 vom 14. Februar 2011.

<sup>40</sup> Vgl. auch Ratsdok Nr. ST 15145 2010 REV 1 vom 14. Februar 2011, Erwägungsgrund 11.

<sup>41</sup> Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, KOM(2011) 69 endg, S. 4.

<sup>42</sup> S. Änderungsantrag 23 (Plenarsitzungsdokument A7-0171/2011, S. 19 f.) in der zweiten Lesung und Änderungsanträge 55–57 (Plenarsitzungsdokument A6-0066/2009, S. 39 f.) in der ersten Lesung.



## E. Optionen für eine „Sozial-Maut“ aus rechtlicher Sicht

Aus rechtlicher Sicht lassen sich zwei konzeptionelle Wege ausmachen, auf denen die Idee einer „Sozial-Maut“ umgesetzt werden könnte. Als „Integrationsmodell“ lässt sich ein Weg beschreiben, der weitgehend an das geltende Recht der LKW-Maut anknüpft und dieses punktuell – möglichst in Konformität mit den bestehenden Grundsätzen – modifiziert und um die für eine „Sozial-Maut“ erforderlichen Elemente ergänzt (dazu I.). Demgegenüber ist das Separationsmodell dadurch gekennzeichnet, dass die „Sozial-Maut“ als eine von der LKW-Maut gesonderte und sowohl rechtliche als auch finanzwirtschaftlich unabhängige Abgabe konzipiert wird, die lediglich aus Vereinfachungsgründen gemeinsam mit der LKW-Maut erhoben wird (dazu II.).

### I. Ergänzung der bestehenden LKW-Maut (Integrationsmodell)

#### 1. Konzept (Eckpunkte)

- Soziale Hilfen und Einrichtungen für LKWs und LKW-Fahrpersonal werden als integraler Bestandteil der Verkehrsinfrastruktur verstanden (Parkplätze, sanitäre Einrichtungen und Aufenthaltsräume für das LKW-Fahrpersonal, einschließlich sozialer Betreuung). Dabei wird besonders abgestellt auf den funktionalen Zusammenhang zwischen Infrastruktur im engeren Sinne (Straßenanlagen) und den Bedingungen ihrer Benutzung (Verkehrssicherheit, polizeiliche Kontrollen, vorgeschriebene Ruhezeiten für Fahrer, Notwendigkeit minimaler Sozialstandards als Folge gesetzlich erzwungener Ruhezeiten etc.).
- Die Kosten für Sozial-Einrichtungen und -Personal können bei der Kalkulation des Mautteilsatzes für die Infrastrukturkosten Berücksichtigung finden, müssen dies aber nicht.
- Die Sozial-Leistungen/-Einrichtungen werden aus dem Mautaufkommen finanziert. Dies gilt auch dann, wenn deren Kosten bei der Kalkulation des Mautsatzes keine Berücksichtigung finden. Gesetzlicher Änderungs- oder Präzisierungsbedarf ergibt sich insoweit in erster Linie bei § 11 BFStrMG, wo klargestellt werden könnte, dass ein – eventuell zu beziffernder – Anteil des Mautaufkommens für Einrichtungen/Personal zugunsten des LKW-Fahrpersonals einzusetzen ist.
- Als „Generalunternehmer“, der die „Sozial-Maut“-Mittel verwaltet, wird eine non-profit-Einrichtung (Stiftung, gemeinnützige GmbH, Anstalt des öffentlichen Rechts) errichtet, die unter staatlicher Aufsicht die sinnvollen Sozialleistungen definiert und sodann – zumindest überwiegend – bei Dritten „einkauft“. Als Dritte kommen etwa in Betracht die Autobahn GmbH des Bundes (z.B. bauliche Anlagen an Raststätten), Konzessionsin-

haber von Nebenbetrieben an den Bundesautobahnen (z.B. Nutzung von Sanitäreinrichtungen), Hilfsorganisationen wie DRK, Malteser oder ASB (z.B. Betreuungs- und Hilfsdienste auf Raststätten).

## 2. Verfassungsrecht

Aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive stellt sich beim Integrationsmodell vor allem die Frage, ob die angebotene öffentliche „Leistung“ (Sozialeinrichtungen bzw. -leistungen für das LKW-Fahrpersonal) noch in der für Gebühren typischen Weise in Verbindung steht mit einem entsprechenden Vorteil, der dem Gebührenschuldner (nach § 2 BFStrMG typischerweise der Eigentümer oder Halter des LKW) gewährt werden müsste. Bedenken gegen die finanzverfassungsrechtliche Einordnung der „Sozial-Maut“ als Benutzungsgebühr könnten hier daraus resultieren, dass der Vorteil nicht den letztlich gebührenpflichtigen Verkehrsunternehmen, sondern den fahrenden Beschäftigten gewährt wird.

Hält man sich allerdings vor Augen, dass z.B. Maßnahmen der Verkehrssicherheit – jedenfalls auch – den einzelnen Fahrerinnen und Fahrern zugutekommen, so wird deutlich, dass auch aus der Perspektive des Gebührenrechts kaum differenziert werden kann, zwischen Einrichtungen und Diensten, die (nur) dem Verkehrsunternehmen, und solchen, die (nur) dem Fahrpersonal zugutekommen. Berücksichtigt man den funktionalen Zusammenhang zwischen den einzelnen Elementen des Straßenverkehrssystems (Straße, Betriebsführung, Sicherheit, Fahrzeuge, Fahrerinnen und Fahrer), so ergeben sich daraus Anhaltspunkte dafür, auch Einrichtungen und Dienste für das LKW-Fahrpersonal als Teil der durch Benutzungsgebühren abzugeltenden „Gesamtleistung“ zu betrachten, die die Bundesfernstraßeninfrastruktur darstellt.

Hinzu kommt, dass die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Gebühren nicht auf die Verknüpfung mit einer vorteilhaften Gegenleistung beschränkt ist. Vielmehr kann eine Gebühr auch darin bestehen (und deshalb gerechtfertigt sein), dass sie einen Aufwand deckt, der der öffentlichen Hand durch eine dem Gebührenschuldner individuell zurechenbare Kostenverursachung entsteht. In diesem Sinne ergänzt die individuell zurechenbare Kostenverursachung die Rechtfertigung durch die Gewährung eines individuellen Vorteils.<sup>43</sup> Auf dieser Grundlage lassen sich gute Gründe dafür finden, dass die Verkehrsunternehmen die Verantwortung für die Kosten tragen, die eine minimale soziale Betreuung von LKW-Fahrpersonal im Zusammenhang notwendiger Aufenthalte an Raststätten verursacht.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass bereits nach geltendem Recht (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 BFStrMG) aus dem Mautaufkommen jährlich Ausgaben bis zu 450 Millionen Euro für die

<sup>43</sup> So m.w.N. Jachmann-Michel/Vogel, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 105 Rn. 9.

„Durchführung von Programmen des Bundes zur Umsetzung der Ziele Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs“ geleistet werden, ohne dass dies zu Bedenken Anlass gegeben hätte. Auch bei diesen Programmen dürfte es sich jedenfalls nicht um Vorteile für die Gebührenschuldner im Sinne des klassischen Gebührenrechts handeln.

### **3. Unionsrecht (Vereinbarkeit mit Schwerlastmaut-RL)**

Aus unionsrechtlicher Perspektive sind an das Integrationsmodell zwei Fragen zu richten: Zum einen geht es darum, ob die Kosten der hier in Rede stehenden Sozialeinrichtungen und -dienstleistungen zu den für die Berechnung der zulässigen Mauthöhe berücksichtigungsfähigen Faktoren zählen (dazu a). Zum anderen stellt sich die davon zu trennende Frage, ob das Mautaufkommen unionsrechtlich für die genannten sozialen Zwecke verwendet werden darf (dazu b).

#### **a) Berücksichtigungsfähigkeit für Mauthöhe**

Rechtlicher Maßstab für die Berücksichtigungsfähigkeit von Kosten für die Bestimmung der zulässigen Höhe der Infrastrukturgebühren als Teil der Mautgebühren ist nach der Schwerlastmaut-RL der Grundsatz der Anlastung von Infrastrukturkosten (s. oben D. III.). Nach der näheren Konkretisierung dieses Grundsatzes durch die „Eckpunkte für die Anrechnung der Kosten und die Berechnung der Mautgebühren“ in Anhang III der Richtlinie gehören zu den berücksichtigungsfähigen Betriebs-, Bewirtschaftungs- und Mauteinzugskosten sämtliche Kosten „des Infrastrukturbetreibers“, die „die Einrichtung, den Betrieb und die Bewirtschaftung der Infrastruktur“ betreffen (Schwerlastmaut-RL, Anhang III Ziff. 3). Dazu gehören insbesondere „die mit dem Betrieb der Infrastruktur verbundenen Bewirtschaftungs-, Verwaltungs- und Dienstleistungskosten“.

Diese Richtlinienbestimmungen nehmen offensichtlich Bezug auf den Begriff der Infrastruktur sind insbesondere mit der Unsicherheit belastet, wie weit der „Betrieb der Infrastruktur“ zu verstehen ist. So weit ersichtlich, ist diese Frage bislang nur im Hinblick auf die Kosten der Verkehrspolizei virulent geworden.

Bezugnehmend auf Art. 7 ff. der Schwerlastmaut-RL hat das OVG Münster mit Beschluss vom 29. März 2019 ein Vorabentscheidungsersuchen (Art. 267 AEUV) an den EuGH gerichtet<sup>44</sup>, das sich mit der Verknüpfung von Infrastrukturkosten und der Höhe der erhobenen Maut beschäftigt. Im Kern geht es im Vorlagebeschluss um die Frage, ob sich ein einzelner

<sup>44</sup> OVG Münster, Beschluss vom 28. März 2019 – 9 A 118/16 (derzeit anhängig beim EuGH unter dem Aktenzeichen C-321/19).

Mautpflichtiger im Wege der vertikalen Drittwirkung<sup>45</sup> unmittelbar auf die Richtlinienbestimmungen über die Berechnung der Maut berufen kann, wenn der Mitgliedstaat bei der gesetzlichen Festlegung der Mautgebühren die Richtlinienbestimmungen nicht in vollem Umfang eingehalten oder zu Lasten des Mautpflichtigen fehlerhaft umgesetzt hat (Vorlagefrage 1). Konkreter geht es um die Frage, ob als Kosten des Betriebs des Verkehrswebsites i. S. d. Art. 7b Abs. 1 Satz 1 der Schwerlastmaut-RL<sup>46</sup> auch Kosten der Verkehrspolizei angesetzt werden können (Vorlagefrage 2).

Seine Überlegungen zur Begründung der Vorlagefragen stützt das OVG Münster auf zwei ältere Entscheidungen des EuGH, die sich auf die (bereits im Entscheidungszeitpunkt für nichtig erklärten, aber in der Wirkung aufrecht erhaltenen<sup>47</sup>) Richtlinie 93/89/EWG sowie auf die ursprüngliche Fassung der Richtlinie 1999/62/EG bezogen (in den Rechtssachen Kommission / Österreich sowie Rieser Internationale Transporte / Asfinag)<sup>48</sup>. Darin entschied der EuGH unter anderem, dass die maßgeblichen Bestimmungen der Richtlinie 93/89/EWG zur Berechnung der Maut, die sich an den Kosten für den Bau, Betrieb und weiteren Ausbau des Verkehrsnetzes orientieren sollen, als „Obergrenze“<sup>49</sup> zu verstehen sind. Jedenfalls dürfe die erhobene Maut die Kosten um nicht mehr als 150 % übersteigen<sup>50</sup>.

Nach Auffassung des OVG ist dies auch auf die Richtlinie 1999/62/EG zu übertragen, allerdings stützt sich das Gericht auf den Wortlaut der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 2006/38/EG, wonach die Mautgebühren auf dem Grundsatz der „ausschließlichen“ Anlastung von Infrastrukturkosten beruhen (sog. Nutzerprinzip). Diese Ausschließlichkeit werde schon berührt, wenn auch nur zu einem geringen Teil Kosten angesetzt werden, die – nach Ansicht des OVG wohl ohne weiteren Begründungsaufwand bezüglich der Kosten für die Verkehrspolizei auf der Hand liegend – keine Infrastrukturkosten sind, weshalb sie schon dem Grunde nach nicht ansatzfähig waren<sup>51</sup>. Nach der heutigen Fassung der Richtlinie ist das Kriterium der Ausschließlichkeit allerdings aus den Bestimmungen zur Berechnung der Mautgebühren gestrichen worden. Mit den Änderungen der Richtlinie 2011/76/EU bestimmt Art. 7b Abs. 1 Satz 1 der Schwerlastmaut-RL heute schlicht, dass Infrastrukturgebühren auf dem Grundsatz der Anlastung von Infrastrukturgebühren beruhen. Bereits im

<sup>45</sup> Zu den unterschiedlichen Konstellationen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien (Art. 288 UAbs. 1, 3 AEUV) W. Schroeder/Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 288 Rn. 98 ff.; in der hiesigen Konstellation seit EuGH 41/74, Slg. 1973, 1337 Rn. 12 – van Duyn anerkannt.

<sup>46</sup> Im Vorlagebeschluss noch Art. 7 Abs. 9 Satz 2 der Schwerlastmaut-RL in der Fassung der Richtlinie 2006/38/EG maßgeblich.

<sup>47</sup> EuGH, Urteil vom 5. Juli 1995, C-21/94 (Europäisches Parlament / Rat), Rn. 32.

<sup>48</sup> OVG Münster, Beschluss vom 28. März 2019 – 9 A 118/16, Rn. 43 ff. – juris, namentlich verweisend auf EuGH, Urteil vom 26. September 2000, C-205/98 – (Kommission / Österreich); EuGH, Urteil vom 5. Februar 2004, C-157/02 (Rieser Internationale Transporte / Asfinag).

<sup>49</sup> Schlussanträge des GA Saggio im Verfahren C-205/98, Rn. 60.

<sup>50</sup> EuGH, Urteil vom 26. September 2000, C-205/98 – (Kommission / Österreich), Rn. 135.

<sup>51</sup> OVG Münster, Beschluss vom 28. März 2019 – 9 A 118/16, Rn. 43 f. – juris.

Vorschlag der Kommission zur Änderungsrichtlinie 2011/76/EU war diese Änderung enthalten. Allgemein sollte mit den Änderungen erreicht werden, dass den Mitgliedstaaten mehr Spielräume bei der der Anlastung von Infrastrukturkosten eingeräumt werden, weshalb wohl auch das Kriterium der Ausschließlichkeit gestrichen wurde. Die Kommission war der Auffassung, dass ein strenges Nutzerprinzip den Mitgliedsstaaten keine optimale Kostenanlastung erlaubt, weil die Mauterträge auf das zur Deckung der Infrastrukturkosten absolut notwendige Mindestmaß begrenzt wurden. Daran sollte nicht mehr festgehalten werden<sup>52</sup>.

Im Übrigen erkennt auch das OVG Münster in seinem Vorlagebeschluss<sup>53</sup>, dass nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>54</sup> (schon in der Fassung der Richtlinie 2006/38/EG) den Mitgliedstaaten ein weiter Spielraum bei der Wahl der Berechnungsmethode zukommt. Die „Orientierung“ i. S. v. Art. 7b Abs. 1 Satz 2<sup>55</sup> sei nicht gleichbedeutend mit einer strikten Beachtung der Kostenparameter. Weil es sich zudem bei der Kalkulation von Gebühren stets um eine Prognoseentscheidung handelt, müsse ein gewisses Irrtumsrisiko berücksichtigt werden. Im zu entscheidenden Fall greife der Irrtumsspielraum aber nicht, da von vornherein nicht ansatzfähige Kosten angesetzt wurden<sup>56</sup>.

Vor diesem Hintergrund erscheint es als unsicher, ob die Kosten für Einrichtungen und Dienstleistungen für LKW-Fahrpersonal als Berechnungsgrundlage für die Höhe der Infrastrukturgebühren als Teil der Mautgebühren berücksichtigungsfähig sind. Allerdings erscheint auch näher klärungsbedürftig, ob im Falle der fehlenden Berücksichtigungsfähigkeit aus den verbleibenden anderen Kostenfaktoren eine strikte Obergrenze folgt oder ob hier Spielraum für die Mitgliedstaaten besteht.

#### **b) Verwendung des Mautaufkommens**

Anders stellt sich die unionsrechtliche Frage dar, ob die Einnahmen aus der LKW-Maut für die hier interessierenden sozialen Zwecke verwendet werden dürfen. Wie bereits ausgeführt (s.o. D. III.) räumt die Richtlinie hinsichtlich dieser Frage den Mitgliedstaaten weitreichende Gestaltungsfreiheit ein. Das ist auch verständlich vor dem Hintergrund des Ziels der Richtlinie, die Wettbewerbsbedingungen der Güterkraftverkehrswirtschaft im Binnenmarkt zu harmonisieren. Die Verwendungszwecke des Mautaufkommens liegen nämlich offensichtlich außerhalb dieses Harmonisierungsziels.

<sup>52</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM(2008) 436 endg, S. 5 f.

<sup>53</sup> OVG Münster, Beschluss vom 28. März 2019 – 9 A 118/16, Rn. 44 – juris.

<sup>54</sup> EuGH, Urteil vom 5. Februar 2004, C-157/02 (Rieser Internationale Transporte / Asfinag), Rn. 40

<sup>55</sup> Für die Entscheidung maßgeblich Art. 7 Abs. 9 Satz 2 in der Fassung der Richtlinie 2006/38/EG.

<sup>56</sup> OVG Münster, Beschluss vom 28. März 2019 – 9 A 118/16, Rn. 45 – juris.

Die Gestaltungsfreiheit folgt eindeutig aus Art. 9 Abs. 2 der Schwerlastmaut-RL, wonach die Mitgliedstaaten „über die Verwendung der auf der Grundlage dieser Richtlinie erwirtschafteten Einnahmen“ zu „befinden“ haben. Der Appell an die Mitgliedstaaten, den Ausbau des Verkehrsnetzes als Ganzes sicherzustellen und deshalb die Einnahmen aus den Infrastrukturgebühren und aus den Gebühren für externe Kosten zugunsten des Verkehrssektors zu verwenden, bleibt allgemein, unverbindlich („sollten“) und außerdem bezogen auf die „Optimierung des gesamten Verkehrssystems“.

Vor diesem Hintergrund hat der deutsche Gesetzgeber sich richtlinienkonform verhalten, als er in § 11 BFStrMG geregelt hat, dass

- 150 Mio Euro aus dem Mautaufkommen dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung stehen und
- dass der „Rest“, der zusätzlich dem Verkehrshaushalt zugeführt wird, nicht in vollem Umfang den Straßenbaulastträgern der mautpflichtigen Straßen zur „Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“ zur Verfügung steht, sondern
- aus dem Mautaufkommen jährlich bis zu 450 Mio Euro für die Durchführung von Programmen des Bundes zur Umsetzung der Ziele Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs geleistet werden (§ 11 Abs. 2 BFStrMG).<sup>57</sup>

Vor diesem Hintergrund bestehen aus unionsrechtlicher Sicht keine Bedenken dagegen, einen Teil des LKW-Mautaufkommens für „Sozial-Maut“-Zwecke zu verwenden. Ob sich diese Zwecke bereits unter § 11 Abs. 2 Nr. 2 BFStrMG (Programme „des Bundes zur Umsetzung der Ziele Beschäftigung, Qualifizierung, Umwelt und Sicherheit in Unternehmen des mautpflichtigen Güterkraftverkehrs“) subsumieren lassen oder ob es insoweit einer ergänzenden (klarstellenden) Formulierung in § 11 BFStrG bedürfte, kann hier dahingestellt bleiben.

### **c) Mitteilungspflicht nach Art. 7h der Schwerlastmaut-RL?**

Auch bedarf es hier keiner abschließenden Entscheidung der Frage, ob die – nur geringfügige – Modifikation bzw. Ergänzung der bisherigen LKW-Maut nach dem BFStrMG um die hier diskutierte „Sozial-Maut“ eine Mitteilungspflicht der Bundesrepublik gegenüber der Kommission nach Art. 7h der Schwerlastmaut-RL auslösen würde. Dies wäre nur dann der Fall, wenn es sich um ein neues Gebührensystem handeln würde, was wohl zu verneinen sein dürfte.

<sup>57</sup> Zu den Hintergründen der Ausnahmen (Kompensation von Mindereinnahmen aus der KfZ-Steuer: 150 Mio Euro; Zusagen der Bundesregierung an das Güterkraftverkehrsgewerbe: 450 Mio Euro) s. nur Zumpfe, Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz, 1. Online-Auflage 2016, § 2 VIFGG Rn. 2.

## II. Eigenständige Abgabe (Separationsmodell)

Gegenüber der zuvor erörterten Modifikation bzw. Ergänzung des vorhandenen LKW-Maut-Systems liegt dem Separationsmodell der Gedanke zugrunde, dass die Situation des LKW-Fahrpersonals insbesondere während der gesetzlich vorgeschriebenen Ruhezeiten keinen ausreichenden Bezug zum Betrieb der Bundesfernstraßen-Infrastruktur aufweist. Demzufolge wird die „Sozial-Maut“ als ein von der Straßeninfrastruktur separiertes System der sozialen Betreuung unter Inpflichtnahme der Güterkraftverkehrsunternehmen ausgestaltet.

### 1. Konzept (Eckpunkte)

- Betreuungsangebote für LKW-Fahrpersonal werden als eine sozialstaatlich begründete Aufgabe konzipiert, die mit dem Betrieb der Bundesstraßen-Infrastruktur nur einen mittelbaren Zusammenhang aufweist und deshalb einem anderen rechtlichen Regime zuzuordnen ist.
- Als „Verursacher“ und mittelbare „Nutznießer“ der Betreuungsangebote für das LKW-Fahrpersonal werden die Güterkraftverkehrsunternehmen als Finanzierungsverantwortliche im Wege einer Abgabe („Sozial-Maut“) herangezogen.
- Das Aufkommen aus dieser Abgabe fließt einer Einrichtung (z.B. Stiftung) zu, die – nicht anders als bei dem Integrationsmodell (s.o. I. 1.) – die erforderlichen Angebote definiert und dann bei Dritten „einkauft“.
- Aus Vereinfachungsgründen wird die „Sozial-Maut“ zusammen mit der LKW-Maut erhoben und – nach Abzug eines angemessenen Betrages für die Erhebungs(mehr-)aufwendungen – an die Einrichtung ausgekehrt.

### 2. Verfassungsrecht

#### a) *Die Qualifizierung der „Sozial-Maut“ als Sonderabgabe*

Entsprechend dem veränderten konzeptionellen Ansatz des Separationsmodells wäre die von den Güterkraftverkehrsunternehmen zu leistende Abgabe finanzverfassungsrechtlich nicht mehr als Gebühr oder als Beitrag zu qualifizieren, sondern als Sonderabgabe.

Denn wenn man die mit der „Sozial-Maut“ finanzierten Dienste nicht als integralen Teil der Gesamtleistung Straßeninfrastruktur ansieht, wird diese Abgabe von den Güterkraftverkehrsunternehmen also nicht für die tatsächliche Inanspruchnahme der staatlichen Infrastruktur „Bundesfernstraße“ erhoben, sondern dient – unabhängig von der tatsächlichen oder potentiellen Inanspruchnahme einer Einrichtung oder Leistung – der Finanzierung eines sozialstaatlich begründeten Dienstes. Es handelt sich somit bei der „Sozial-Maut“ nach

dem Separationsmodell um den Typus der gruppennützigen Sonderabgabe<sup>58</sup>, die dadurch gekennzeichnet ist, dass sie – insoweit der Steuer vergleichbar – voraussetzungslos geschuldet ist und der Einnahmeerzielung dient, aber einem vom allgemeinen Staatshaushalt gesonderten Vermögen für besondere Zwecke zufließt, nicht die Allgemeinheit der Steuerzahler sondern die Angehörigen einer bestimmten Gruppe belastet und schließlich – im Sinne einer Art von „Gegenleistung“<sup>59</sup> – zum Nutzen dieser Gruppe verwendet wird.

### **b) Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Anforderungen an Sonderabgaben**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die gesetzliche Einführung einer „Sozial-Maut“ folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“). Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>60</sup> „nicht eng auszulegen“. Er setzt „eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit“ voraus, auf die der Gesetzgeber reagiert. „Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute [...] – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen [...] einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt“. Vor dem Hintergrund der besonderen Lebens- und Arbeitssituation des LKW-Fahrpersonals „unterwegs“ sind diese Voraussetzungen ersichtlich gegeben.

Was die speziellen Anforderungen an Sonderabgaben betrifft, so richtet das Bundesverfassungsgericht – ohne stets zwischen den Abgrenzungsmerkmalen der Sonderabgabe von anderen Abgaben einerseits und den Rechtfertigungsanforderungen an Sonderabgaben andererseits zu unterscheiden – in ständiger Rechtsprechung an Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion die folgenden Rechtfertigungsanforderungen: „Der Gesetzgeber darf sich der Abgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit der Abgabe darf nur eine - vorgefundene und nicht erst für die beabsichtigte Abgabenerhebung gebildete (BVerfGE 82, 159 <180>) - homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden. Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-

<sup>58</sup> Zusammenfassend dazu m.w.N. Heun, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 105 Rn. 28.

<sup>59</sup> S. BVerfGE 55, 274 (316) zur Berufsausbildungsabgabe: „Insgesamt gesehen wird daher das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe primär im Interesse der Gruppe der Arbeitgeber genutzt. In gewisser Weise erhält damit die abgabepflichtige Gruppe für die Erbringung der Abgabe eine Art ‚Gegenleistung‘ ...“.

<sup>60</sup> BVerfGE 140, 65 (78 f., Rn. 29) m.w.N.; dort auch die im Text folgenden Zitate.



demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen.“<sup>61</sup>

Bei entsprechender gesetzlicher Ausgestaltung wird die „Sozial-Maut“ diesen Anforderungen an Sonderabgaben ohne Probleme gerecht. Der besondere – über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehende – Sachzweck liegt hier in der sozialstaatlich motivierten Betreuung des LKW-Fahrpersonals. Die vorgefundene homogene Gruppe, die mit der „Sozial-Maut“ belegt wird, ist diejenige der Güterkraftverkehrsunternehmen, deren LKWs das Bundesfernstraßennetz befahren. Diese Gruppe dürfte mit der gesetzlichen Bestimmung der Mautpflichtigen nach § 2 BFStrMG erfasst werden. Zwar wird dort aus Praktikabilitätsgründen auch der „Führer des Motorfahrzeugs“ als gesamtschuldnerisch haftende Mautschuldner genannt. Bei typisierender Betrachtungsweise wird in der Praxis aber letztlich das Transportunternehmen mit den Mautkosten belastet. Die Sachnähe dieser Unternehmen zur hier in Rede stehenden Betreuungsaufgabe liegt auf der Hand, da sie die Veranlasser und wirtschaftlichen Nutznießer der LKW-Transporte sind, die zu den spezifischen Problemen für das LKW-Fahrpersonal führen. Damit dürfte auch die Finanzierungsverantwortung keine weitere Begründung erfordern. Schließlich bedarf es kaum näherer Begründung, dass die hier erörterte soziale Betreuung des LKW-Fahrpersonals im wohlverstandenen Eigeninteresse der Güterkraftverkehrsunternehmen liegt und die „Sozial-Maut“ insoweit gruppennützig verwendet wird. Was zuletzt die vom Bundesverfassungsgericht geforderte haushaltsrechtliche Dokumentation im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle angeht, so kann diese entsprechend einfachgesetzlich vorhandenen Modellen haushaltsrechtlicher Berichtspflichten<sup>62</sup> erfüllt werden.

### 3. Unionsrecht

Nach dem Separationsmodell wird die „Sozial-Maut“ nicht als eine Abgabe zur Anlastung der infrastrukturbezogenen Bau-, Instandhaltungs-, Betriebs- und Ausbaukosten erhoben, stellt folglich keine „Infrastrukturgebühr“ im Sinne der Schwerlastmaut-RL dar und kann somit auch nicht als „Mautgebühr“ im Sinne dieser Richtlinie qualifiziert werden. Die „Sozial-Maut“ liegt nach dem Separationsmodell somit außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Deshalb kann diese Maut auch nicht in Konflikt mit Vorgaben der Richtlinie geraten.

<sup>61</sup> So – die ständige Rechtsprechung nahezu wörtlich referierend – BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 24. November 2015 - 2 BvR 355/12 -, Rn. (39); fast wortgleich BVerfGE 124, 235 (244).

<sup>62</sup> Dazu BVerfGE 108, 186 (219).

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, Ziel der Schwerlastmaut-RL sei die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für Güterkraftverkehrsunternehmen im Binnenmarkt und eine in Deutschland erhobene „Sozial-Maut“ als nationale Sonderabgabe außerhalb der Reichweite der Richtlinie könne dieses Ziel konterkarieren. Denn die Harmonisierungsleistung der Richtlinie ist keine umfassende. Sie beschränkt ihre Harmonisierungsleistung vielmehr auf Kraftfahrzeugsteuern einerseits und auf Maut- bzw. Benutzungsgebühren andererseits. Wollte man dies anders sehen, müsste man die hier in Rede stehenden staatlichen Betreuungsdienste den Infrastrukturkosten zurechnen mit der Folge, dass sie im Rahmen des Integrationsmodells bei der Mauthöhe berücksichtigungsfähig wären (s.o. E. I. 3. a).

Da die „Sozial-Maut“ alle – inländischen wie ausländischen– Güterkraftverkehrsunternehmen in gleicher Weise trifft, sind auch Konflikte mit dem EU-Wettbewerbsrecht, mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot oder mit sonstigem Primärrecht nicht ersichtlich.

## F. Ergebnisse

1. Das Konzept einer „Sozial-Maut“ zur Finanzierung eines Basis-Betreuungsangebotes für das LKW-Fahrpersonal bei Nutzung des deutschen Bundesfernstraßennetzes erweist sich aus rechtlicher Sicht als grundsätzlich vereinbar sowohl mit dem nationalen Verfassungsrecht als auch mit dem einschlägigen Unionsrecht (Schwerlastmaut-Richtlinie 1999/62/EG).
2. Dabei lassen sich zwei Optionen ausmachen: (1) Während das Integrationsmodell die Maßnahmen der sozialen Betreuung von LKW-Fahrpersonal als Teil des Betriebs der Straßen-Infrastruktur versteht und folglich deren Kosten in das Rechtsregime der LKW-Maut integriert, (2) geht das Separationsmodell davon aus, dass die soziale Betreuung keinen ausreichend engen Bezug zum Betrieb und zur Nutzung der Straßen-Infrastruktur aufweist und deshalb als sozialstaatliche Aufgabe durch ein gesondertes Rechtsregime umzusetzen ist.
3. Bei der rechtlichen Umsetzung des Integrationsmodells ist unsicher, ob die Kosten der sozialen Betreuungsmaßnahmen für das LKW-Fahrpersonal unionsrechtlich nach der Schwerlastmaut-Richtlinie als Infrastrukturkosten qualifiziert werden können und als solche bei der Kalkulation der Mauthöhe berücksichtigt werden dürfen. Sollte dies zu verneinen sein, hindert das den nationalen Gesetzgeber aber nicht, einen Teil des Mautaufkommens für Sozialdienste und -einrichtungen zugunsten des LKW-Fahrpersonals zu verwenden.
4. Die rechtliche Umsetzung des Separationsmodells liegt außerhalb des Anwendungsbereichs der Schwerlastmaut-Richtlinie, lässt sich finanzverfassungsrechtlich unschwer als Sonderabgabe rechtfertigen und stößt deshalb weder auf unionsrechtlich noch verfassungsrechtlich auf wesentliche Hindernisse. Allerdings bedarf es für die Umsetzung eines eigenen Bundesgesetzes, das zudem die Einzelheiten der Erhebung gemeinsam mit der LKW-Maut und entsprechende Detailfragen des finanziellen Ausgleichs (anteilige Erhebungskosten) regeln müsste.
5. Die Auswahl zwischen den beiden Modellen ist nicht rechtlich determiniert sondern politisch zu entscheiden. Für das Integrationsmodell spricht die Einfachheit der Umsetzung und der diesem Modell zugrundeliegende weite Infrastrukturbegriff, der sich auch angesichts zukünftiger Entwicklungen der Verkehrsinfrastruktur als überlegen erweisen dürfte. Für das Separationsmodell spricht die Unabhängigkeit von unionsrechtlichen Vorgaben und die größere Freiheit bei der Ausgestaltung in dem ohnehin erforderlichen eigenständigen Bundesgesetz.