

Stellungnahme

zur Vereinbarkeit des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (VerkehrStÄndG 2)
mit dem Recht der Europäischen Union

erstattet von Professor Dr. Friedemann Kainer, Universität Mannheim

A. Vorbemerkungen

Das VerkehrStÄndG 2 beabsichtigt die Einführung eines Steuerentlastungsbetrags für Kraftfahrzeuge, die in den Anwendungsbereich der mit dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen¹ geplanten Infrastrukturabgabe fallen, um eine Doppelbelastung beim Übergang von einer steuerfinanzierten zu einer nutzerfinanzierten Infrastruktur im Bereich der Bundesfernstraßen zu vermeiden.² Mit der Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung sollen sowohl die Halter von im Inland als auch diejenigen von im Ausland zugelassenen Kfz an der Finanzierung der Bundesfernstraßen beteiligt werden, um den hohen Standard des stark belasteten Bundesfernstraßennetzes aufrecht zu erhalten und den prognostizierten Verkehrszuwachs im Personen- und Güterverkehr und die damit notwendigen Investitionen in die Infrastruktur bewältigen zu können.³

Dieser Grundansatz entspricht der europäischen Verkehrspolitik aus der Sichtweise der Europäischen Kommission. Sie sieht langfristig die Erhebung von Nutzerentgelten für alle Fahrzeuge vor.⁴ Eine Infrastrukturfinanzierung auf Basis des Nutzer- und Verursacherprinzips trägt aus ihrer Sicht zum Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern bei, durch faire und transparente Mechanismen die Infrastrukturkosten den Nutzern angelastet werden (Nutzerprinzip) und indem externe Kosten von Emissionen, Lärm, Verkehrsüberlastungen, Unfällen usw., die in der Regel von der gesamten Gesellschaft getragen werden, den Verursachern angelastet werden (Verursacherprinzip).⁵

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Bundestag Drucksache 18/3990 vom 11.02.2015.

² Vgl. Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (VerkehrStÄndG 2), Bundestag Drucksache 639/14 vom 29.12.2014, S. 5.

³ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Bundestag Drucksache 18/3990 vom 11.02.2015, S. 1.

⁴ Kommission, Weißbuch Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum, 28.03.2011, KOM(2011) 144 end., Randnr. 62.

⁵ Kommission, Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge, 14.05.2012, COM(2012) 199 endg., S. 2.

Die Umstellung von einer steuerfinanzierten zu einer nutzerfinanzierten Infrastruktur stärkt den Wettbewerb und Umweltschutz gleichermaßen und steht damit grundsätzlich im Einklang mit den Zielen der EU, wie sie in den Zielbestimmungen des Unionsvertrages zum Ausdruck kommen.⁶

Notwendigerweise beinhaltet der Systemwechsel, dass die bislang steuerbelasteten Inländer in Höhe der Infrastrukturabgabe entlastet werden. Damit stellt das VerkehrStÄndG 2, das in Zusammenhang mit dem Infrastrukturabgabengesetz betrachtet werden muss, grundsätzlich keinen Verstoß gegen EU-Recht dar. Gleichwohl bleiben gewisse Risiken vor allem im Hinblick auf das spezielle verkehrsrechtliche Diskriminierungsverbot (Art. 92 AEUV) und für Details der vorgesehenen Regelungen auch im Hinblick auf das allgemeine unionale Diskriminierungsverbot (Art. 18 AEUV).

B. Vereinbarkeit mit Art. 92 AEUV: spezielles Diskriminierungsverbot für den Verkehr

Art. 92 AEUV formuliert ein Stillhaltegebot; die Mitgliedstaaten haben nach dem Verständnis des EuGH im Maut-Urteil von 1992 (*Kommission/Deutschland*⁷) nicht nur die Schlechterstellung ausländischer gegenüber inländischen Verkehrsunternehmen zu unterlassen; verboten ist bereits der Abbau bestehender Vorteile für ausländische Verkehrsunternehmer. Dementsprechend erklärte der Gerichtshof die Einführung einer Gebühr für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen und eine parallele Senkung der Kraftfahrzeugsteuer für im Inland ansässige Verkehrsunternehmen für unvereinbar mit Art. 92 AEUV.

Das Verbot ist sachlich und persönlich auf das VerkehrStÄndG 2 anwendbar, da dieses – in Verbindung mit dem Infrastrukturabgabengesetz – auch den gewerblichen Verkehr mit Pkw unter 3,5 t treffen würde (z.B. Kuriere, Kleintransporte, Personenbeförderung etc.) und einen bestehenden Vorteil für EU-Ausländer, nämlich nicht bzw. nur über die Mineralölsteuer zur Finanzierung der Infrastruktur in Deutschland beitragen zu müssen, beseitigt.

Die extensive Auslegung der Regelung durch den EuGH von 1992 mutet heute anachronistisch an. Die Fassung der Norm ist nur historisch zu erklären.⁸ Der EuGH hatte argumentiert, die durch Art. 92 AEUV beabsichtigte Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik sei gefährdet, wenn ein Mitgliedstaat den Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten bestehende Vorteile entziehen könne. Gute Gründe sprechen dafür, dass diese Auslegung heute überholt ist.⁹ Der Verkehrssektor ist weitgehend liberalisiert, Hemmnisse und Diskriminierungen sind im Wesentlichen abgebaut. Die Auslegung des Art. 92 AEUV als Stillhaltegebot widerspricht dem binnenmarktlichen Wettbewerbsprinzip, das durch Art. 92 über Art. 90 f. AEUV in Bezug genommen ist.¹⁰ Ein

⁶ Art. 3 Abs. 3 EUV; darüber hinaus Art. 11 AEUV (Umweltschutz als Querschnittsaufgabe) und Art. 26 AEUV (Formulierung des wettbewerbsorientierten Binnenmarktziels).

⁷ EuGH, Urteil vom 19.05.1992, Rs. C-195/90 (*Kommission/Deutschland*).

⁸ Grund für die spezifische Regelung des Verkehrssektors und auch Art. 92 AEUV war, dass sich die EU-Staaten bei Gründung der EWG im Bereich des Verkehrs nicht auf Dienstleistungsfreiheit verständigen konnten; Art. 92 AEUV sollte daher mitgliedstaatliche Alleingänge verhindern, welche die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik behindern würden; vgl. dazu Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (199); Hillgruber, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.2014, S. 18.

⁹ So Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (199); Hillgruber, S. 18

¹⁰ Vgl. dazu auch Hillgruber, S. 16.

Wettbewerbsvorteil für Ausländer ist für den Binnenmarkt genauso schädlich wie ein Wettbewerbsvorteil für Inländer. Die Auslegung des Art. 92 AEUV als Stillhaltegebot korrespondiert nicht mit dem Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes mit einem freien und unverfälschten Wettbewerb.¹¹

Zu beachten ist auch, dass das Stillhaltegebot in Art. 92 AEUV unter dem Vorbehalt sekundärrechtlicher Verkehrsregelungen steht. Zwar ist eine europäische Regelung zur PKW-Maut bislang nicht erlassen worden, doch zeigt die Eurovignettenrichtlinie zur LKW-Maut, dass das Konzept einer Umstellung der Finanzierung auf ein Nutzungs- und Verursachungskonzept ein europäischer Standard ist; diese Rechtsauffassung bringt Verkehrskommissar *Kallas* deutlich zum Ausdruck.¹² Es wäre sinnwidrig, wenn das ohnehin systemfremde Stillhaltegebot nicht mehr für LKW, jedoch weiterhin für gewerbliche Fahrzeuge unter 3,5 t anwendbar wäre, obwohl erstere einen erheblich bedeutenderen Anteil am grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommen haben. Bedeutsam ist auch, dass sowohl die Kommission in ihren Dokumenten zu Straßenbenutzungsgebühren für Pkw¹³ als auch ihre Verkehrskommissare in ihren Stellungnahmen zu den deutschen Plänen¹⁴ bislang stets nur auf die Einhaltung des Gebots der Nichtdiskriminierung bestanden, während das Stillhaltegebot des Art. 92 AEUV nicht erwähnt wird.

Sollte der EuGH dieser Rechtsauffassung nicht folgen, wäre zu erwarten, dass ein Urteil ähnlich ausfallen würde wie bei der Beurteilung der Einführung der LKW-Maut (Urteil von 1992). Der deutsche Gesetzgeber könnte hier auf zweierlei Weise Vorsorge treffen: Er könnte den gewerblichen Verkehr unter 3,5 t von der Mautpflicht ausnehmen oder aber eine Zustimmung des Rates einholen, wie sie in Art. 92 AEUV a.E. vorgesehen ist.

¹¹ Kainer/Ponterlitschek, ZRP 198 (199 ff.); a.A. aber Stadler in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl., Art. 92 AEUV.

¹² „Grundsätzlich stellt eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter Beachtung der in der Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer also keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar“, Antwort von Verkehrskommissar Kallas vom 28.10.2013 auf eine Parlamentarische Anfrage, ABl. C 216 vom 09.07.2014, abrufbar unter

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>, zuletzt abgerufen am 11.03.2015.

¹³ „Da der AEUV keine besonderen Bestimmungen zum Individualverkehr enthält, sollten Vignettensysteme für leichte Privatfahrzeuge gemäß Art. 18 AEUV bewertet werden“, COM(2012) 199 final, S. 5.

¹⁴ „all European drivers should be treated equally“, Kallas, German road charging (maut), 27.10.2014, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2014/10/maut_en.htm, abgerufen am 11.03.2015; „dürfen Straßennutzungsgebühren nicht mit einer direkten oder indirekten Diskriminierung [...] verbunden sein“, Kallas, Antwort vom 29.08.2014 auf eine Parlamentarische Anfrage, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2014-006199&language=DE>, abgerufen am 11.03.2015; „dürfen Mautsysteme jedoch nicht zu einer Diskriminierung der Nutzer aus anderen Mitgliedstaaten führen“, Kallas, Antwort vom 22.08.2014 auf eine Parlamentarische Anfrage, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2014-006050&language=DE>, abgerufen am 11.03.2015; „Abgabe müsse nicht-diskriminierend und verhältnismäßig ausfallen“, Sefcovic, <http://www.n-tv.de/ticker/Kuenftiger-EU-Verkehrskommissar-kuendigt-Ueberpruefung-der-Abgabe-an-article13697991.html>, abgerufen am 11.03.2015; „Bruch des fundamentalen Vertragsprinzips der Nicht-Diskriminierung“, Bulc, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/pkw-maut-verkehrskommissarin-bulc-haelt-eu-konformes-gesetz-fuer-moeglich>, abgerufen am 11.03.2015.

C. Vereinbarkeit mit Art. 18 AEUV und den Grundfreiheiten

Die Vereinbarkeit der Einführung eines mit der Infrastrukturabgabe korrespondierenden Steuerentlastungsbetrags mit den Grundfreiheiten und dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV hängt von dessen konkreter Ausgestaltung ab. Grundsätzlich ist es mit den genannten Vorschriften vereinbar, die Finanzierung der Infrastruktur auf ein nutzerfinanziertes Modell umzustellen. Die Einführung eines Steuerfreibetrags für im Inland zugelassene Kfz bei gleichzeitiger Einführung einer Infrastrukturabgabe für alle Nutzer der Bundesfernstraßen verstößt nur dann gegen die genannten Vorschriften, wenn diese Maßnahmen eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Haltern ausländischer Kfz darstellen.

I. Umstellung auf eine nutzerfinanzierte Infrastruktur grundsätzlich keine Diskriminierung

Die Einführung eines Steuerentlastungsbetrags für Kraftfahrzeuge bei gleichzeitiger Einführung einer Infrastrukturabgabe kann in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten fallen, insbesondere der Arbeitnehmerfreizügigkeit (grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse, Art. 45 AEUV), der Dienstleistungsfreiheit (grenzüberschreitende Dienstleistungen, Art. 56 AEUV) und der Warenverkehrsfreiheit (Transport von Waren mit kleinen Nutzfahrzeugen, Art. 34 AEUV). Ebenfalls anwendbar ist das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art. 18 AEUV für den privaten Verkehr. Im Anwendungsbereich dieser Vorschriften sind offene und versteckte Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten.¹⁵

Die Einführung einer Infrastrukturabgabe für alle Kfz-Halter bei gleichzeitiger Einführung eines Steuerentlastungsbetrags für Halter inländischer Kfz stellt für sich genommen keine Diskriminierung ausländischer Kfz-Halter dar. Eine Diskriminierung setzt die benachteiligende Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte voraus, in diesem Fall also eine Benachteiligung ausländischer Kfz-Halter/Fahrer im Vergleich zu inländischen Kfz-Haltern. Maßgeblich ist, ob ausländische Kfz-Halter **im Ergebnis** schlechter behandelt werden als inländische Kfz-Halter, **nicht** ob es zu einer nachteiligen Veränderung des *status quo* kommt. Vergleicht man die Behandlung von in- und ausländischen Kfz-Haltern nach Einführung der hier zu erörternden Maßnahmenkombination im Ergebnis, muss man eine **Benachteiligung der Ausländer verneinen**: Bislang beteiligen sich ausländische Kfz-Halter/Fahrer nicht bzw. nur partiell über die Mineralölsteuer an den von ihnen verursachten Infrastrukturkosten, während inländische Kfz-Halter über die Zahlung einer Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beitragen. Durch die Umstellung des deutschen Systems von einer steuerfinanzierten auf eine nutzerfinanzierte Infrastruktur werden bestehende Vorteile von Ausländern abgeschafft und Wettbewerbsgleichheit hergestellt. Die Maßnahmenkombination führt damit in die Richtung einer **Gleichbehandlung** aus- und inländischer Kfz-Halter.¹⁶

Die **ergebnisorientierte Betrachtung** findet ihre Stütze in der Rechtsprechung des EuGH zu mittelbaren Diskriminierungen. Dort stellt der Gerichtshof darauf ab, ob eine Regelung in ihrer Wirkung typischerweise zu einer Benachteiligung der EU-Ausländer führt.¹⁷ Sie wird ferner gestützt durch seine Rechtsprechung zur **Inländerdiskriminierung**. Der EuGH hält eine

¹⁵ Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (200).

¹⁶ Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (200 f.).

¹⁷ Vgl. v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 18 AEUV Rn. 10; Epiney, in: Calliess/Ruffert, Art. 18 AEUV Rn. 12 f.

Inländerdiskriminierung, wie sie bislang durch die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe zu beobachten war, für unionsrechtlich unerheblich. Zugleich stellt die Beseitigung einer Inländerdiskriminierung keine Verletzung des Diskriminierungsverbots dar, weil ansonsten die Beschränkung der Wettbewerbsgleichheit in binnenmarktwidriger Weise perpetuiert und die genannten Diskriminierungsverbote normzweckwidrig und sinnenstelt in Veränderungsverbote verwandelt würden. Dies legt den Umkehrschluss zu Art. 92 AEUV nahe, dass der Vertrag mit Art. 18 AEUV und den Grundfreiheiten gerade nicht die Einführung eines Stillhaltegebots beabsichtigt.¹⁸ Schließlich wird die ergebnisorientierte Betrachtung gestützt durch die Ziele der einheitlichen Verkehrspolitik der EU, die eine Umgestaltung bestehender verkehrsbezogener Gebühren und Steuern hin zu einer Nutzer- und Verursacherfinanzierung vorsieht.

II. Diskriminierungsfreie Ausgestaltung des Steuerentlastungsbetrags

Die Vereinbarkeit mit den Diskriminierungsverboten hängt vielmehr von der konkreten Art und Weise der Gewährung des Steuerentlastungsbetrags ab. Insbesondere die folgenden Punkte können ein Risiko bei einer Beurteilung durch den EuGH darstellen: (1) direkter Zusammenhang zwischen der Einführung der Infrastrukturabgabe und des Steuerentlastungsbetrags, (2) Vignettenpflicht für Inländer, (3) keine Staffelung nach ökologischen Kriterien bei Kurzzeitvignetten, (4) Höhe der Preise der Kurzzeitvignetten, (5) gleicher Preis der Jahresvignetten für in- und ausländische Kfz und (6) ungleiche Verwaltungsverfahren.

1. Mögliche Diskriminierung durch direkten Zusammenhang zwischen Infrastrukturabgabe und Steuerentlastungsbetrag

Kritisiert wird die Infrastrukturabgabe wegen der gleichzeitigen Gewährung eines Steuerentlastungsbetrags als Ausgleich für die Einführung. In seiner Antwort vom 29.08.2014 auf eine Parlamentarische Anfrage ließ der frühere Verkehrskommissar *Kallas* verlautbaren, dass die beiden Maßnahmen weder miteinander verbunden werden, noch zu einer Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit führen sollten.¹⁹ In der FAZ führte er am 28.06.2014 aus: „Für Inländer und Ausländer, die die mautpflichtige Infrastruktur nutzen, müssen deshalb die gleichen transparenten und fairen Bedingungen gelten: gleicher Preis und gleiche Bezahlmethode. Eine Pkw-Maut darf somit nicht einfach mit der Kfz-Steuer verrechnet werden. Es kann nicht sein, dass ein inländischer Autofahrer die Maut über die Steuer automatisch zurückerstattet bekommt.“²⁰ In späteren Stellungnahmen von *Kallas* und der designierten EU-Verkehrskommissarin *Bulc* scheinen diese Bedenken nicht mehr in diesem Ausmaß zu bestehen: *Kallas* findet die deutschen Gesetzesentwürfe „encouraging“²¹, *Bulc* sieht nach einem Treffen mit Bundesverkehrsminister *Dobrindt* am 27.01.2015 „Chancen für eine europarechtlich zulässige Pkw-Maut in Deutschland“²².

¹⁸ Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (200 f.).

¹⁹ Antwort von Verkehrskommissar Kallas vom 29.08.2014 auf die parlamentarische Anfrage, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2014-006199&language=DE>, zuletzt abgerufen am 10.03.2015.

²⁰ Kallas, Alle Autofahrer sollen dieselbe Gebühr bezahlen, FAZ vom 28.06.2014, <http://www.faz.net/sonntagszeitung/gastbeitrag-zur-pkw-maut-alle-autofahrer-sollen-dieselbe-gebuehr-bezahlen-13016325.html>, zuletzt abgerufen am 10.03.2015.

²¹ Kallas, German road charging (maut), 27.10.2014, http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2014/10/maut_en.htm, abgerufen am 11.03.2015.

²² <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/pkw-maut-verkehrskommissarin-bulc-haelt-eu-konformes-gesetz-fuer-moeglich>, abgerufen am 11.03.2015.

In der Literatur wird teilweise vertreten, dass die Maßnahmenkombination bei einer **zeitlichen Entkoppelung** der Einführung der Infrastrukturabgabe und der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer um ein oder zwei Jahre ohne weiteres möglich wäre.²³ Jedenfalls wäre in diesem Fall eine Nachprüfung durch Kommission oder Gerichtshof schwer durchführbar, zumal das Recht der Besteuerung in die Kompetenz der Mitgliedstaaten fällt. Die Forderung einer zeitlichen Entkoppelung der Maßnahmenkombination wäre vor dem Hintergrund der Ziele der Diskriminierungsverbote wenig überzeugend, zumal die behauptete Ungleichbehandlung in der Zeitachse verschoben wieder entstünde.

2. Vignettenpflicht für Inländer

Man kann allerdings fragen, ob die geplante Infrastrukturabgabe *tatsächlich* nutzer- und verursachungsorientiert ist. Dies gilt zweifelsohne für ausländische Fahrzeuge, die eine Vignette nur bei Nutzung deutscher Fernstraßen erwerben müssen; **inländische Halter unterliegen** (vorbehaltlich der Ausnahmetatbestände) **einer Vignettenpflicht** (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 InfrastrukturabgabenG) und **zahlen folglich nicht in Abhängigkeit der Nutzung bzw. Verursachung**. Damit wird das nutzer- bzw. verursacherbasierte Verkehrskonzept der Kommission nur hinsichtlich ausländischer Kfz-Halter voll umgesetzt. Es drängt sich die Frage auf, ob die Aufspaltung in zwei Gesetze überhaupt notwendig war, denn faktisch ruht die Finanzierung der Infrastruktur letztlich zwar auf zwei unterschiedlichen Säulen: eine alle inländischen Halter treffende Abgabepflicht unabhängig von der tatsächlichen Nutzung und eine nutzungsbezogene Gebühr für Ausländer. Dasselbe Ergebnis hätte auf den ersten Blick auch bei unverändertem Fortbestand der Kfz-Steuer mit der Einführung einer Infrastrukturabgabe nur für Ausländer erreicht werden können, wodurch wieder der Verdacht einer mittelbaren Diskriminierung erweckt werden kann.

Gleichwohl sprechen gute Gründe dafür, das Gesetzgebungsvorhaben insoweit dennoch für europarechtskonform zu halten. Zum einen ersetzt die zweckgebunden auf die Infrastruktur zu verwendende Maut die Kfz-Steuer, deren Aufkommen dem allgemeinen Haushalt zur Verfügung steht. Durch die nutzungsunabhängige Abgabepflicht für Inländer stehen diese gegenüber einer nutzungsabhängigen Gebühr für Ausländer im Einzelfall schlechter; die Regelung ist also weiterhin – aber nicht mehr in derselben Weise – im Ergebnis **inländerdiskriminierend** und damit nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nicht von den Diskriminierungsverboten erfasst.

Es bleibt indes ein Restrisiko, dass eine gerichtliche Kontrolle im Ergebnis eine Straßennutzungsgebühr nur für Ausländer erkennen würde und die halbherzige Umsetzung des Nutzungs- und Verursachungsmodells wegen ihrer Inkonsequenz verwerfen würde. Denkbar wäre insoweit eine Rechtfertigung der Vignettenpflicht für inländische Halter mit dem Argument, die ländliche Bevölkerung müsse vor einem massiv erhöhten Verkehrsaufkommen durch ein Ausweichen inländischer Fahrzeuge auf nicht gebührenpflichtige Landes- und Kreisstraßen geschützt werden. Die Wahrscheinlichkeit für dieses Verhalten wäre für inländische Halter deutlich erhöht im Vergleich zu ausländischen Haltern, was eine Vignettenpflicht für alle inländischen Halter rechtfertigen könnte.

²³ Schäfer, in: Streinz, EUV/AEU, 2. Aufl. 2012, Art. 92 Rn. 14; wohl auch das BMJ, vgl. Jungholt, Die Welt, 10.09.2013, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article119859059/Seehofers-Maut-Plaene-in-jeder-Form-rechtswidrig.html>, abgerufen am 12.03.2015.

3. Keine Diskriminierung wegen fehlender Staffelung der Kurzzeitvignetten nach ökologischen Kriterien

Bedenken könnten bestehen, weil für Kurzzeitvignetten Fixpreise statt einer Preisstaffelung nach ökologischen Kriterien vorgesehen ist. Kurzzeitvignetten dürften überwiegend von ausländischen Kfz-Haltern, Jahresvignetten hingegen überwiegend von inländischen Kfz-Haltern (sie trifft die Vignettenpflicht) erworben werden. Die fehlende Staffelung der Kurzzeitvignetten wird darum überwiegend ausländische Kfz-Halter treffen, was eine mittelbare Diskriminierung darstellen könnte.

Während für inländische Kfz-Halter die Fahrzeugdaten den Behörden bereits bekannt sind, erwerben ausländische Kfz-Halter die Kurzzeitvignetten in Form einer E-Vignette im Internet oder an der Tankstelle, ohne ihre Fahrzeugdaten bekanntgeben zu müssen. In- und ausländische Kfz-Halter befinden sich darum bereits nicht in einer vergleichbaren Situation, weshalb es an einer Diskriminierung fehlt. Zusätzlich kommen Rechtfertigungsgründe in Betracht. Die Verkaufsstellen müssten in der Lage sein, individualisierte E-Vignetten auszugeben. Dies wäre mit einem enormen verwaltungstechnischen Aufwand und hohen zusätzlichen Kosten verbunden. Daher ist es als gerechtfertigt anzusehen, auf eine Staffelung der Kurzzeitvignetten zu verzichten. Mit Blick auf Art. 11 AEUV, der den Umweltschutz als Regelungsziel der EU hervorhebt, kann man die Verhältnismäßigkeit der Umweltstaffelung für Inländer und ihrer Versagung für Kurzzeitvignetten bejahen.

4. Mögliche Diskriminierung bei der Höhe des Preises der Kurzzeitvignetten

Bedenken könnten wegen der Höhe des Preises für die Kurzzeitvignetten im Vergleich zur Jahresvignette bestehen. Vorgesehen ist eine Kurzzeitvignette für 10 Tage zum Preis von 10 € und eine Kurzzeitvignette für zwei Monate zum Preis von 22 €. Diese Fixpreise sind im Verhältnis zu den umweltorientierten Preisen der Jahresvignetten sehr hoch, die zwischen 12,50 € und 130 € liegen.

Grundsätzlich sind Unterschiede bei den Tagespreisen von Kurzzeit- und Langzeitvignetten aufgrund von Verwaltungskosten und unterschiedlicher Nutzung des Straßennetzes gerechtfertigt.²⁴ Die – nicht rechtlich bindenden – Leitlinien der Kommission sehen jedoch vor, dass das Verhältnis des Tagespreises der Kurzzeitvignette nicht mehr als das 8,2-fache des Tagespreises der Jahresvignette übersteigen darf.²⁵ Vergleicht man die 10-Tages Vignette für 10 € (1 € am Tag) mit der günstigsten Jahresvignette für 12,50 € (0,035 € am Tag), übersteigt die Kurzzeitvignette den Tagespreis der Jahresvignette um das 28,52-fache. Im Vergleich mit der teuersten Jahresvignette für 130 € (0,356 € am Tag) kostet die Kurzzeitvignette hingegen nur das 2,81-fache und liegt klar im vorgegebenen Rahmen.

Die Kommission bezieht ihre Vorgaben auf die „derzeit geltenden Systeme“²⁶ der Straßenbenutzungsgebühren. Diese sehen *Fixpreise* für Jahresvignetten vor. Der deutsche Vorschlag hingegen staffelt den Preis der Jahresvignetten nach ökologischen Gesichtspunkten, um Anreize zu einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Infrastrukturnutzung zu setzen. Diese Ziele verfolgen EU und Kommission ebenfalls mit ihrer Verkehrspolitik.²⁷ Gute Gründe sprechen daher dafür, die Vorgaben der Kommission zur Verhältnismäßigkeit der Kurzzeitvignettenpreise nicht auf ein System anzuwenden, bei welchem Jahresvignetten nach ökologischen Kriterien gestaffelt werden. Da eine

²⁴ COM(2012) 199 final, S. 7.

²⁵ Kommission, Pressemitteilung vom 14.03.2012, Az. IP/12/471.

²⁶ Kommission, Pressemitteilung vom 14.03.2012, Az. IP/12/471.

²⁷ Vgl. auch Art. 11 AEUV (Umweltschutz; Querschnittsklausel).

Staffelung auch der Kurzzeitvignetten nach ökologischen Gesichtspunkten aufgrund des enormen verwaltungstechnischen Aufwands und der hohen zusätzlichen Kosten nicht praktikabel ist (vgl. oben), bliebe als Alternative, auch die Jahresvignetten zum Fixpreis von 130 € abzugeben und auf den ökologischen Anreizeffekt zu verzichten. Dies wäre nicht im Sinne einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Verkehrspolitik.

5. Keine Diskriminierung wegen gleicher Höhe der Jahresvignetten für in- und ausländische Kfz

Keine Diskriminierung ist es, dass der Preis für die Jahresvignette unabhängig davon festgelegt wird, ob es sich um ein inländisches oder ausländisches Kfz handelt. Zwar werden über die Infrastrukturabgabe alle Bundesfernstraßen finanziert, obwohl die Infrastrukturabgabe nur für die Nutzung der Bundesautobahnen erhoben wird. Die Nutzung der anderen Straßen bleibt für die Halter ausländischer Kfz jedoch weiterhin kostenlos, sodass keine Schlechterstellung gegenüber Haltern inländischer Kfz besteht.²⁸

Eine Diskriminierung liegt nur vor, wenn ausländische Kfz-Halter benachteiligend ungleich behandelt werden. Daher ist darauf zu achten, dass der von in- und ausländischen Kfz-Haltern zu zahlende Preis für die Straßennutzung gleich hoch ist. Dies ist für das geplante Vorhaben zumindest für die Jahresvignetten zu bejahen:

Ausländische Kfz-Halter zahlen für die Jahresvignette einen Betrag von maximal 130 €, abhängig von der Umweltfreundlichkeit des Pkw. Inländische Kfz-Halter zahlen – ebenfalls abhängig von der Umweltfreundlichkeit des Pkw – für die Jahresvignette auch einen Betrag von maximal 130 €. Zusätzlich zahlen inländische Kfz-Halter für die Finanzierung der Bundesfernstraßen weiterhin eine Kraftfahrzeugsteuer, deren Höhe ebenfalls von Umweltgesichtspunkten abhängig ist. Inländische Kfz-Halter zahlen für die Infrastrukturfinanzierung damit doppelt – bis zu 130 € Infrastrukturabgabe plus Kraftfahrzeugsteuer. Um diese Doppelbelastung zu vermeiden, wird den Inländern ein Steuerentlastungsbetrag gewährt, der sich ebenfalls an Umweltgesichtspunkten orientiert. Im Ergebnis bezahlt der inländische Kfz-Halter die Vignette plus einen verminderten Kraftfahrzeugsteuerbetrag. Der Preis für die Straßennutzung bei einer Jahresvignette ist für inländische Kfz-Halter damit nicht geringer als für ausländische Kfz-Halter.

6. Keine Diskriminierung durch unterschiedliches Verwaltungsverfahren

Inländische Kfz-Halter erhalten von Amts wegen einen Infrastrukturabgabenbescheid. Voraussetzungen und Höhe der Infrastrukturabgabe werden vorab vom Kraftfahrtbundesamt überprüft. Halter von ausländischen Kfz hingegen müssen im Internet oder an Tankstellen eine E-Vignette erwerben. Die Unterschiede im Verwaltungsverfahren sind unterschiedlichen Ausgangslagen geschuldet: im Gegensatz zu inländischen Kfz-Haltern sind die Fahrzeugdaten der Halter ausländischer Kfz den zuständigen deutschen Behörden unbekannt, zudem hängt die Erteilung einer Vignette von dem Willen des ausländischen Kfz-Halters ab, überhaupt die Bundesfernstraßen benutzen zu wollen. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangslage fehlt es im Hinblick auf in- und ausländische Kfz-Halter bereits an der Vergleichbarkeit, wodurch eine Diskriminierung durch die unterschiedlichen Verfahren ausscheidet.²⁹ Gleichwohl wären Unterschiede im Verfahren aus

²⁸ So auch Hillgruber, S. 59 f.

²⁹ Vgl. Hillgruber, S. 57.

verwaltungstechnischen Gründen gerechtfertigt; die Kommission sieht insofern nur vor, dass mehrere Optionen für die Bezahlung offenstehen und die Verkaufsstellen gut zugänglich sind.³⁰

III. Mögliche Rechtfertigung

Sofern in der Maßnahmenkombination eine mittelbare Diskriminierung zu sehen wäre, wäre eine Rechtfertigung derselben zur Vermeidung der Doppelbelastung der Inländer denkbar. Dieser Rechtfertigungsgrund ist bislang durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht als zwingender Grund des Allgemeinwohls anerkannt worden, jedoch gibt es vergleichbare Rechtsprechung, wie beispielsweise die Wahrung der Kohärenz des Steuersystems.³¹

D. Ergebnis

Das geplante VerkehrStÄndG 2 stellt sich auch in seiner Verbindung zum Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen als europarechtskonform da. Insbesondere stellt die Senkung der KfZ-Steuer auch dann keine unzulässige Diskriminierung von EU-Ausländern dar, wenn hierdurch die Einführung einer Infrastrukturabgabe ausgeglichen wird.

Indes bleibt diese Einschätzung nicht ohne Risiken. Denkbar ist ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV, dem durch eine Ausnahme des gewerblichen Verkehrs entgegengewirkt werden könnte. Nicht unproblematisch ist ferner die Ausgestaltung der Vignette als eine zwingende Beitragspflicht für inländische Halter, weil hierdurch der Systemwechsel hin zu einem nutzungs- und verursachungsbezogenen System nicht konsequent durchgeführt wird.

³⁰ Com(2012) 199 final, S. 9 f.

³¹ Vgl. Hillgruber, S. 52 ff.