

Hausanschrift:  
Lennéstr. 39, 2. OG

Postanschrift:  
Adenauerallee 24-42  
53113 Bonn

Tel.: 0228/73-7925  
Fax: 0228/73-4869

LSHillgruber@jura.uni-bonn.de

Bonn, 11. März 2015

## **Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (VerkehrStÄndG 2)“**

– BT-Drucksache 18/3991 –

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf Ausführungen zur Vereinbarkeit der vorgesehenen Einführung eines Steuerentlastungsbetrags bei der Kfz-Steuer wegen der künftigen Erhebung einer Infrastrukturabgabe mit dem Europarecht.

### **I. Keine mittelbare Diskriminierung aufgrund der finanziellen Kompensation der Infrastrukturabgabe durch den Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer**

Die Einführung einer Infrastrukturabgabe gemäß § 1 Abs. 1 InfrAG-E<sup>1</sup> bei gleichzeitiger Vermeidung einer Doppelbelastung für in Deutschland Kfz-Steuerpflichtige durch Einführung eines Steuerentlastungsbetrags im Rahmen der Kfz-Steuer nach Art. 1 Nr. 7 b) VerkehrStÄndG 2-E<sup>2</sup> (§ 9 Abs. 6 bis 8 KraftStG n.F.) stellt auch bei objektiv gebotener Gesamtbetrachtung der im InfrAG-E und im VerkehrStÄndG 2-E vorgesehenen Maßnahmen keine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zulasten der nicht in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Fahrzeughalter und Nutzer der deutscher Bundesfernstraßen aus anderen Mitgliedstaaten dar, die nicht unionsrechtlich zu rechtfertigen wäre.

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drucks. 18/3990.

<sup>2</sup> Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, BT-Drucks. 18/3991.

## 1.

Tatsächlich stehen die beiden Gesetzentwürfe nach subjektiver Regelungsabsicht wie objektivem Regelungsgehalt in einer Regelungseinheit; die Einführung der Infrastrukturabgabe und die Entlastung bei der Kfz-Steuer werden – ungeachtet ihrer Independenz und nicht gegebener Deckungsgleichheit – im Sinne einer Maßnahmenkombination miteinander verknüpft, und zwar aus der Erwägung heraus, dass sie funktional mit Blick auf die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur wechselseitig substituionsfähige Instrumente darstellen<sup>3</sup> und deshalb eine Berücksichtigung der einzuführenden Strukturabgabe bei der Bemessung der Kfz-Steuerlast sachgerecht erscheint. Es handelt sich folglich um eine geplante Gesamtentscheidung für eine partielle Umstellung von einem bisher ausschließlich steuerfinanzierten System der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf ein auch gebührenbasiertes unter Einbeziehung auch ausländischer, deutsche Bundesautobahnen nutzender Kfz-Halter, die nur einheitlich betrachtet und bewertet werden kann. Dies muss dann notwendigerweise auch im Hinblick auf die Frage einer Benachteiligung von EU-Ausländern oder eine mögliche Rechtfertigung derselben konsequent berücksichtigt werden.

Die fehlende Zweckbindung des Kfz-Steueraufkommens für die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur hindert europarechtlich nicht die Annahme, dass Kfz-Steuer und Maut- bzw. Straßenbenutzungsgebühren hinsichtlich ihrer Finanzierungsfunktion in einer Wechselbeziehung stehen, was eine Saldierung und Verrechnung erlaubt. Zwar liegt für die erfassten Kfz noch keine europarechtliche Harmonisierung vor, aber gleichwohl müssen die im bereits existenten einschlägigen Sekundärrecht und in den Mitteilungen und Weißbüchern der Kommission enthaltenen Wertungen berücksichtigt werden. Nach Art. 7k der Richtlinie 2011/76/EU (RL 2011/76/EU v. 27.9.2011, ABIEU Nr. L 269 v. 14.10.2011, S.1) sind die Staaten frei, neben den bestehenden Kfz-Steuern, die ohnehin in ihre Regelungszuständigkeit fallen, „ein System von Maut und/oder Benutzungsgebühren für Verkehrswege einführen, unbeschadet der Art 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen angemessenen Ausgleich für diese Gebühren vorzusehen.“ Damit ist auch im Unionsrecht anerkannt, dass die Kombination aus Kfz-Steuer und Straßenbenutzungsgebühr ein korrespondierendes Regelungssystem darstellt. Eine Gesamtumstellung der Straßeninfrastrukturfinanzierung – etwa auf eine reine Gebührenfinanzierung – ist europarechtlich nicht vorgegeben. Insofern besteht auch eine Korrelation zwischen der in der Infrastrukturabgabe liegenden Belastung und in der regelmäßig nur Haltern von im Inland zugelassenen Kfz zugutekommenden Entlastung bei der Kfz-Steuer. Sie stellt eine die – nur Halter von im Inland zugelassenen Kfz aufgrund ihrer Kfz-Steuerpflicht ohne Befreiung treffende – steuerliche Vorbelastung in der Infrastrukturfinanzierung in Anschlag bringende Gesamtbelastungsreduktion dar. Eine Zweckbindung des Aufkommens der Kfz-Steuer erscheint angesichts des auch ohne diese bereits im Unionsrecht anerkannten Sachzusammenhangs zwischen Straßenbenutzungsgebühren und

---

<sup>3</sup> Maßstab der juristischen Bewertung muss hier konsequenterweise das Unionsrecht sein.

Kfz-Steuer aus unionsrechtlicher Perspektive daher für eine Legitimation eines Belastungsausgleichs nicht notwendig.

Die Einführung der Infrastrukturabgabe verändert zwar den status quo zuungunsten der dadurch erstmals an der Infrastrukturfinanzierung beteiligten ausländischen Nutzer der deutschen Bundesautobahnen; sie benachteiligt diese aber nicht gegenüber den Haltern in Deutschland zugelassener Kfz, die erstens für die Nutzung des gesamten Bundesfernstraßennetz abgabepflichtig sind und zweitens in der Regel darüber hinaus noch Kfz-steuerpflichtig, wenn auch nunmehr in geringerer Höhe. Wollte man darin entgegen der hier vertretenen Auffassung tatbestandlich eine mittelbare Diskriminierung der ersteren erblicken, so lässt sich diese aufgrund der Notwendigkeit der Herbeiführung eines Belastungsausgleichs zwischen den gegenwärtig bereits mit Kfz-Steuer belasteten Haltern in Deutschland zugelassener Kfz und den von der Kfz-Steuerpflicht in Deutschland befreiten Haltern und Nutzern im EU-Ausland zugelassener Kfz rechtfertigen.

## 2.

Teilweise wird eine „Wechselbeziehung“ zwischen der Infrastrukturabgabe als Nutzungsgebühr und der Kfz-Steuer mit der Begründung verneint, Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuer seien nicht finanzverfassungsrechtlich gleichartig und dienen nicht denselben Zielen: Während die Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe unmittelbar und zweckgebunden der Infrastrukturfinanzierung zugutekämen, seien die Einnahmen aus der Kfz-Steuer Teil des allgemeinen Haushalts und dienen damit der Finanzierung aller möglichen Staatsaufgaben. Somit bestehe kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Erträgen der Kfz-Steuer und der Infrastrukturabgabe. Die Be- und Entlastungsentscheidungen bei der Kfz-Steuer (auch hinsichtlich des hierauf bezogenen Steuerentlastungsbetrags) und der Infrastrukturabgabe könnten entsprechend ihren spezifischen Funktionen nicht miteinander verkoppelt werden.

Ließen sich beide Positionen aber tatsächlich mangels abgabenrechtlicher Gleichartigkeit nicht saldieren, dann ist nicht nachvollziehbar, warum überhaupt ein Entlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer als Kompensation der Infrastrukturabgabe für Halter im Inland zugelassener Kfz angesehen werden können soll. Zwar verringert sich die Steuerschuld im Rahmen der jeweiligen Kfz-Steuerpflicht im Falle des Bestehens einer Infrastrukturabgabepflichtigkeit bei inländischen Fahrzeugen um einen in der Höhe weitgehend der jeweils zu entrichtenden Infrastrukturabgabe entsprechenden Betrag. Doch diese Ermäßigung einer nicht zweckgebundenen Steuer wie der Kfz-Steuer kann nach dieser Argumentation – ungeachtet ihrer der Infrastrukturabgabe weitgehend entsprechenden Höhe – nicht als Reduktion der Belastung inländischer Kfz-Halter mit der zweckgebundenen Infrastrukturabgabe angesehen werden.

Eine Verrechnung von Infrastrukturabgabe und Steuerentlastung, aus der sich die angebliche unterschiedliche Belastung im In- bzw. EU-Ausland zugelassener Kfz mit der

Infrastrukturabgabe ergeben soll, schiefe danach vielmehr von vornherein aus: Wenn Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuer keine substituierbaren Infrastrukturfinanzierungsinstrumente sind, dann muss nicht nur eine nach der Begründung des Gesetzentwurfs zu vermeidende Doppelbelastung im Inland zugelassener Kfz verneint werden, sondern auch eine Konnexität von Be- und Entlastungsentscheidung. Eine solche Konnexität kann nämlich nicht allein aus der Koinzidenz beider Maßnahmen und ihrer mathematischen Verrechenbarkeit abgeleitet werden. Es kann offensichtlich keine Rede davon sein, dass die Infrastrukturabgabe faktisch nur von ausländischen Infrastrukturnutzern zu entrichten sei. Vielmehr ist die Infrastrukturabgabe von allen Nutzern der Bundesautobahnen (hinsichtlich der Bundesstraßen nur von Haltern im Inland zugelassener Kfz) zu zahlen, und dass die Halter im Inland zugelassener Kfz zeitgleich mit der Einführung der für sie unvermeidlichen Infrastrukturabgabe die Kfz-Steuer in geringerer Höhe zahlen, mindert, wenn man die Verrechenbarkeit beider Abgaben mangels rechtlicher Gleichartigkeit bestreitet, zwar ihre allgemeine Steuerlast, aber nicht ihre Belastung mit der Infrastrukturabgabe.

Man muss sich daher entscheiden: Entweder ist eine Gesamtbetrachtung von Infrastrukturabgabe und (Senkung der) Kfz-Steuerlast aufgrund einer objektiven Verkopplung – ungeachtet der Verschiedenartigkeit der beiden Instrumente – möglich und angezeigt; dann muss diese einheitliche Betrachtung aber auch konsequent durchgehalten werden, bei der Feststellung des Vorliegens einer etwaigen mittelbaren Diskriminierung mit Blick auf die Gesamtbelastung wie auch bei der Prüfung ihrer möglichen Rechtfertigung. Oder eine solche Gesamtbetrachtung scheidet wegen fehlender Gleichartigkeit dieser beiden Finanzierungsinstrumente aus; dann bleiben zwei isoliert zu betrachtende Maßnahmen übrig, bei denen jeweils eine Diskriminierung offensichtlich ausscheidet: Hinsichtlich der Infrastrukturabgabepflicht stehen sich die Halter im EU-Ausland zugelassener Kfz sogar eindeutig besser: Sie sind nur infrastrukturabgabepflichtig, wenn sie Bundesautobahnen nutzen, wobei die Höhe ihrer Belastung von der Dauer der Nutzung abhängig ist. Halter im Inland zugelassener Kfz müssen dagegen grundsätzlich stets für die Nutzung sämtlicher Bundesfernstraßen die Infrastrukturabgabe zahlen, und zwar in Höhe des Preises der Jahresvignette. Von der Kfz-Steuer – in welcher Höhe diese auch künftig anfällt – sind die Halter im (EU-)Ausland zugelassener Kfz im Regelfall befreit; für sie ist allein die Kfz-Steuer in dem Mitgliedstaat relevant, in dem ihr Fahrzeug zugelassen ist.

### 3.

Die Kfz-Steuerbefreiung von ausländischen Kfz-Haltern im Inland dient im Übrigen der Abgrenzung der nationalen Steuerbefugnisse in der EU, um trotz einer nicht bestehenden Harmonisierung in diesem Bereich eine Doppelbesteuerung von Unionsbürgern zu vermeiden. Damit ist die Höhe der in Deutschland anfallenden Kfz-Steuer, die regelmäßig nur Halter in Deutschland zugelassene Kfz trifft und nicht EU-Ausländer, für letztere schlicht irrelevant. Dann aber kann die Senkung der sie gar nicht betreffenden deutschen Kfz-Steuer für sie auch nicht diskriminierend sein. Sie zahlen „ihre“

Kfz-Steuer in dem Mitgliedstaat, in dem ihr Fahrzeug zugelassen ist, daneben, sofern sie Bundesautobahnen nutzen, in Deutschland künftig Infrastrukturabgabe, und zwar in maximal gleicher Höhe wie die Halter hier zugelassener Kfz und damit in offensichtlich nicht diskriminierender Weise.

In- und ausländische Nutzer des deutschen Bundesfernstraßennetzes werden hinsichtlich der Belastung mit einer Infrastrukturabgabepflicht unterschiedlich behandelt; die ausländischen Nutzer stehen sich dabei besser: Bereits der BMVI-E differenziert zwischen Kfz, die in Deutschland zugelassen sind und solchen, die es im Ausland sind. Ausländische Kfz-Nutzer/-Halter sind gemäß § 1 Abs. 2 InfrAG-E schon tatbestandlich nur im Falle der Nutzung der Bundesautobahnen abgabepflichtig, und auch dies, weil die Höhe der von ihnen zu leistenden Infrastrukturabgabe zeitabhängig ist, nicht notwendig in gleichem Umfang. Insofern kann gerade nicht von einer anfänglichen Belastungsgleichheit aller Infrastrukturabgabepflichtigen ausgegangen werden. Die für ausländische Nutzer abgabefrei bleibende Nutzung der Bundesstraßen stellt einen vermögenswerten Vorteil dar; er zeigt sich insbesondere darin, dass die Nutzer im Ausland zugelassener Kfz die Infrastrukturabgabeleistung ganz vermeiden können, indem sie nicht auf Bundesautobahnen fahren, während Halter im Inland zugelassener Kfz unausweichlich für die Nutzung sämtlicher Bundesfernstraßen infrastrukturabgabepflichtig sind. Außerdem müssen ausländische Nutzer selbst bei Nutzung der Bundesautobahnen je nach Zeitdauer der Nutzung unter Umständen nur den Preis für eine Kurzzeitvignette zahlen. Auch daran wird deutlich, dass dem „Steuerentlastungsbetrag“ nach dem BMF-E bei einer Gesamtbetrachtung der Belastungen weniger ein Entlastungscharakter zukommt, als er vielmehr einen legitimen Ansatz darstellt, um überhaupt erst tendenziell Belastungsgleichheit herzustellen.

## **II. Vereinbarkeit mit Art. 92 AEUV**

Die geplante Infrastrukturabgabe stellt – auch in Kombination mit dem Steuerentlastungsbetrag nach § 9 Abs. 6 und 7 KraftStG n.F. – keine unzulässige Schlechterstellung von ausländischen Verkehrsunternehmen im Sinne von Art. 92 AEUV dar, obwohl sie bei Gesamtbetrachtung den status quo zu deren Ungunsten verändert.

### **1.**

Nach der Rechtsprechung des EuGH verbietet Art 92 AEUV grundsätzlich eine Veränderung der bestehenden Wettbewerbssituation zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen zuungunsten der Letzteren. Dieses Verständnis des Art. 92 AEUV ist in der europarechtlichen Literatur durchaus umstritten. Das sog. Stillhaltegebot des Art. 92 AEUV gilt allerdings nur „bis zum Erlass der in Artikel 91 Absatz 1 genannten Vorschriften“, also bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat und das Parla-

ment nach Art. 91 Abs. 1 AEUV für die einschlägige Materie Vorschriften erlassen haben.

## 2.

Jedenfalls beim jetzigen Stand der Entwicklung des Unionsrechts auf dem Gebiet der Straßenverkehrspolitik kann Art. 92 AEUV nicht mehr als Abstandssicherungsgebot interpretiert werden. Die Norm gewährleistet vielmehr lediglich die Diskriminierungsfreiheit nationaler Gebührenregelungen für die Benutzung öffentlicher Straßen durch Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 t. Art. 92 AEUV beinhaltet mithin keine „Stillhalteverpflichtung“ mehr, sondern „nur“ noch ein Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit, wie es allgemein – über den Bereich der Verkehrspolitik hinaus – speziell in den Grundfreiheiten und subsidiär in Art. 18 AEUV niedergelegt ist.

## 3.

Das strikte Verbot relativer Schlechterstellung ausländischer Verkehrsunternehmer nach Art. 92 AEUV kommt nur zum Tragen, wenn und soweit es keine abweichenden sekundärrechtlichen Vorgaben gibt.

Zwar gibt es noch keine europaweit geltende Regelung von Straßenbenutzungsgebühren für Kfz *bis 3,5 Tonnen*. Aber Art. 7k der Eurovignetten-Richtlinie 2011/76/EU bestimmt ausdrücklich: „Diese Richtlinie berührt nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten, die ein System von Maut und/oder Benutzungsgebühren für Verkehrswege einführen, unbeschadet der Art 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen angemessenen Ausgleich für diese Gebühren vorzusehen.“ Nach ihrem Erwägungsgrund 9 hindert „[d]iese Richtlinie [...] die Mitgliedstaaten nicht daran, nationale Vorschriften für die Erhebung von Gebühren bei anderen Straßenbenutzern, die nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinie fallen, anzuwenden“.

Das heißt: Bis zu der Grenze der Herstellung von Wettbewerbsgleichheit in- und ausländischer Unternehmen können die EU-Mitgliedstaaten nunmehr durch Umgestaltung ihres nationalen Rechts bestehende Wettbewerbsvorteile von Verkehrsunternehmern anderer EU-Mitgliedstaaten bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren auch für Kfz bis 3,5 t beseitigen.

Eine nunmehr erfolgende mitgliedstaatliche Einführung von Straßenbenutzungsabgaben auch von Haltern/Nutzern von Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t im Sinne einer umfassenden Anwendung des Nutzer- und Verursacherprinzips ist sekundärrechtlich nicht mehr länger ausgeschlossen, sondern vielmehr freigegeben worden, verbunden mit der Ermächtigung, die Gebührenerhebung zu kompensieren, vorausgesetzt, die Straßengebühren als auch etwaige Kompensationsregelungen sind transparent, verhältnismäßig und diskriminierungsfrei ausgestaltet, was vorliegend der Fall ist.

4.

Im Übrigen stehen sich auch Verkehrsunternehmer anderer EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der vorgesehenen Infrastrukturabgabe nicht schlechter, sondern besser als inländische, weil sie diese wie alle ausländischen Nutzer deutscher Bundesfernstraßen durch Inanspruchnahme nur von Bundesstraßen vermeiden können, was auch zumutbar erscheint; denn grenzüberschreitende gewerbliche Personen- oder Warentransporte mit Kfz unter 3,5 t dürften nur im grenznahen Bereich erfolgen.

Ergänzend verweise ich auf mein dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erstattetes 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 vom 17.10.2014, das unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastruktururabgabe-gutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastruktururabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile) abrufbar ist.



Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 11.03.2015