



Ausarbeitung

Einzelfragen zur geplanten Infrastrukturabgabe



Einzelfragen zur geplanten Infrastrukturabgabe

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 002/15
Abschluss der Arbeit: 19.01.2015
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Frage Nr. 1 zu der unterschiedlichen Behandlung von Fahrzeugklassen	4
2.1.	Ausnahme von der Infrastrukturabgabe für bestimmte Kraftfahrzeugklassen	5
2.2.	Belastung mit Kfz-Steuer für inländische und ausländische leichte LKW/Transporter	7
3.	Frage Nr. 2 zur unterschiedlichen Behandlung in Bezug auf die Nutzung der Bundesstraßen	8

1. Fragestellung

Im Nachgang zu dem Gutachten des Fachbereichs Europa (PE 6) zur „Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe zur Einführung einer Infrastrukturabgabe und zur Reform des Kraftfahrzeugsteuergesetzes mit dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit“¹ sind verfassungsrechtliche Einzelfragen im Zusammenhang mit der Einführung der Infrastrukturabgabe aufgeworfen worden. Dabei handelt es sich um folgende Fragen:

1. Inwiefern ist die Abgabenerhebung auf Bundesstraßen verfassungsrechtlich problematisch, da mit der PKW-Maut einige Klassen Steuer- und Abgabepflichtig sind (PKW und LKW), andere KFZ nur steuerpflichtig (insb. Transporter) und wiederum andere weder Steuer- noch Abgabepflichtig sind (insb. ausländische KFZ, die vorübergehend im Inland sind und nicht unter die PKW- oder LKW Maut fallen). Wobei letztere Gruppe ggf. auch zu klein sein kann, als das sie relevant sind. Wie problematisch ist es, dass nunmehr einige Fahrzeuge nur die Steuer, aber keine Abgabe zahlen sollen (insbesondere N-Klasse (Transporter)).
2. Inwiefern ist die Unterscheidung bei der PKW-Maut selbst problematisch, dass Deutsche für Bundesstraßen und Bundesautobahnen, Ausländer nur für Bundesautobahnen zahlen? Ist dies verfassungswidrig oder ist nicht ausgeschlossen, dass es sich um eine zulässige Typisierung handelt?

Die (derzeit noch nicht eingebrachten) Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Einführung der Infrastrukturabgabe² und zur Regelung einer entsprechenden Reduzierung der Kfz-Steuer³ wurden in dem genannten Gutachten des Fachbereichs Europa bereits umfassend dargestellt,⁴ so dass an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann.

Die vorliegende Ausarbeitung bezieht sich allein auf die Vereinbarkeit der in den Fragen dargestellten Sachverhalte mit dem deutschen Verfassungsrecht. Die europarechtlichen Aspekte werden vom Fachbereich Europa (PE 6) bearbeitet.

2. Frage Nr. 1 zu der unterschiedlichen Behandlung von Fahrzeugklassen

Die Infrastrukturabgabe soll für die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in Deutschland durch Fahrzeuge der Klassen M₁ oder M₁G (einschließlich Wohnmobile der Klasse M), d.h. in der Regel

1 Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14.

2 Entwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 15.12.2014, im Internet aufrufbar unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/entwurf-infrastrukturabgabengesetz-neu.pdf?__blob=publicationFile.

3 Entwurf des Bundesfinanzministeriums für ein Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz vom 15.12.2014, im Internet aufrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2014-12-17-kfz-steuer-aend_download.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

4 Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14, Ausführungen zu Ziff. 2., S. 5 ff.

von PKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t⁵, zu entrichten sein.⁶ Die bereits bestehende Straßenbenutzungsgebühr für den gewerblichen Güterverkehr (LKW-Maut) wird derzeit nur für LKW ab einem zulässigen Gesamtgewicht ab 12 t erhoben.⁷ Dies bedeutet, dass leichte LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t aber weniger als 12 t (bzw. zukünftig ggf. 7,5 t) sowohl von der Infrastrukturabgabe als auch der LKW-Maut gänzlich ausgenommen wären. Dies betrifft insbesondere die Fahrzeugklasse N₂ (leichte LKW/Transporter). Es stellt sich daher die Frage, ob dies mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar ist (dazu unten Ziff. 2.1.).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Fahrzeuge dieser Fahrzeugklasse im Rahmen der deutschen Kraftfahrzeugsteuer unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob sie in Deutschland oder im Ausland zugelassen sind (dazu unten Ziff. 2.2.).

2.1. Ausnahme von der Infrastrukturabgabe für bestimmte Kraftfahrzeugklassen

Die Ausnahme bestimmter Fahrzeugklassen, insbesondere der leichten LKW und Transporter der Klasse N₂, von der Infrastrukturabgabe, die zudem auch nicht der LKW-Maut unterliegen, führt zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den anderen abgabepflichtigen Kraftfahrzeugklassen (Lücke in der Abgabenbelastung entweder mit der Infrastrukturabgabe oder der LKW-Maut). Die Ungleichbehandlung ist nur dann mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar, wenn dafür ein Rechtfertigungsgrund vorliegt. Der Gesetzentwurf zur Einführung der Infrastrukturabgabe schweigt zu dieser Frage.

In ihrer Antwort vom 5. Dezember 2014 auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen begründet die Bundesregierung die Ausnahme von Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 t bis unter 12 t damit, dass diese Fahrzeuge in der Regel für den Güterverkehr bestimmt sind und daher der Eurovignettenrichtlinie⁸ der EU unterfallen.⁹ Daher würde nur die Regelung von Straßenbenutzungsgebühren für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von nicht

5 Bei Wohnmobilen auch bis zu 5 t.

6 Vgl. § 1 Abs. 1 E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn 2).

7 Das Bundesverkehrsministerium hat angekündigt, die LKW-Maut auf LKW ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 7,5 t (bisher 12 t) auszuweiten: Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums vom 27.06.2014, im Internet aufrufbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/050-dobrindt-haushalt.html>.

8 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, ABl. L 187/42 vom 20.7.1999, zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 157/8, und die Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 269/1.

9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Antwort auf Frage 26, BT-Drs. 18/3479.

mehr als 3,5 t in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.¹⁰ Dies ist zwar zutreffend,¹¹ damit kann jedoch die Ungleichbehandlung, d.h. die Abgabengücke, nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1 GG nicht gerechtfertigt werden. Für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung reicht der schlichte Verweis auf die europarechtliche Sach- und Rechtslage nicht aus.¹²

Grund für die bisher bestehende Ausnahme dieser leichten LKW bzw. Transporter von der LKW-Maut dürfte sein, dass die Eurovignettenrichtlinie¹³ bei ihrer Einführung im Jahr 2001 nur die Gebührenerhebung für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mindestens 12 t regelte.¹⁴ Die Eurovignettenrichtlinie wurde 2006 dahingehend geändert, dass auch Fahrzeuge zur Güterbeförderung mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t in ihren Anwendungsbereich fallen. Daher stellt sich die Frage, aus welchen Gründen die Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 t (bisher) nicht in das System der LKW-Maut einbezogen wurden. Spätestens bei der Neuregelung mautrechtlicher Vorschriften für Bundesfernstraßen im Jahr 2011, als die Richtlinie bereits für LKW mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 t galt, hätte die LKW-Maut auch für die Gewichtsklassen von über 3,5 t eingeführt werden können.¹⁵

Es ist möglich, dass die Belastung der Straßeninfrastruktur durch die leichteren LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 t als nicht erheblich angesehen wurde, so dass diese Gruppe aus diesem Grund nicht in die LKW-Maut einbezogen wurde. Mit der Einführung der Infrastrukturabgabe würde sich der Gesetzgeber jedoch nun ausdrücklich dafür entscheiden, auch PKW an den Kosten der Erhaltung der Straßeninfrastruktur zu beteiligen. Folglich ist das Argument, dass leichtere Fahrzeuge die Straßen weniger belasten und daher nicht der Abgabepflicht unterworfen werden sollen, bei Einbeziehung von PKW in die Kostenbeteiligung nicht mehr haltbar.

Insofern ist auf der Basis des derzeitigen Kenntnisstandes auch nicht ersichtlich, warum die Bundesregierung, wenn sie schon angekündigt hat, die LKW-Maut auf LKW mit einem zulässigen

10 Vgl. dazu die Begründung des E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn 2), S. 30.

11 Siehe dazu die Ausführungen im Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14, S. 11.

12 Vgl. zu dieser Rechtslage auch das Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14, S. 8 ff.

13 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, ABl. L 187/42 vom 20.7.1999, zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 157/8, und die Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 269/1.

14 Vgl. dazu ausführlich die Ausführungen im Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14, S. 10 ff.

15 Zu dieser Frage schweigt jedoch die Gesetzesbegründung von 2011, vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs BT-Drs. 17/4979.

Gesamtgewicht von 7,5 t zu erweitern, dies nicht gleich für ein Gesamtgewicht von über 3,5 t plant, um die Lücke in der Abgabenbelastung zu beseitigen.

Es mögen andere Gründe vorliegen, die die Lücke in der Abgabenbelastung bei den Fahrzeugklassen im Bereich zwischen 3,5 t und 12 t (bzw. ggf. zukünftig 7,5 t) rechtfertigen könnten. Diese wurden bisher im Rahmen der genannten Gesetzentwürfe jedoch nicht vorgebracht. Bestehen solche Gründe nicht oder können sie die Ungleichbehandlung nach Maßgabe des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht rechtfertigen, käme es bei dem Erlass der geplanten Regelungen wohl zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz.

2.2. Belastung mit Kfz-Steuer für inländische und ausländische leichte LKW/Transporter

An die abgabenrechtliche Situation der Fahrzeuggewichtsklassen zwischen 3,5 t und 12 t schließt sich die weitere Frage an, ob die Kfz-Steuer inländische und ausländische Fahrzeuge dieser Klassen unterschiedlich behandelt. Auf der Basis der Regelungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes ist jedoch davon auszugehen, dass diese Fahrzeugklassen jedenfalls hinsichtlich der Steuerpflicht gleichbehandelt werden.¹⁶

Alle in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeuge unterliegen, wenn nicht spezifische, von der Gewichtsklasse unabhängige Ausnahmetatbestände gegeben sind (z.B. Fahrzeuge der Straßenreinigung, § 3 Nr. 4 KraftStG¹⁷), der Kfz-Steuer. Dies gilt auch für die leichten LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 t.

Im Ausland zugelassene leichte LKW dieser Gewichtsklasse unterfallen – jedenfalls nach dem Wortlaut des Kraftfahrzeugsteuergesetzes – ebenfalls der deutschen Kfz-Steuer, wenn sie sich in Deutschland zum Verkehr auf öffentlichen Straßen befinden (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 KraftStG). Die Ausnahmeregel für Fahrzeuge, die für den Güterverkehr bestimmt und in einem EU-Mitgliedstaat zugelassen sind, gilt erst ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t, so dass die leichteren LKW nicht darunter fallen.

Auch die weitere Ausnahmegesamtvorschrift, die ausländische PKW für den Zeitraum von einem Jahr von der Kfz-Steuer befreit, wenn sie nur für den vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland bestimmt sind (§ 3 Nr. 13 KraftStG),¹⁸ gilt nicht für leichte LKW. Das Kraftfahrzeugsteuergesetz definiert PKW als Fahrzeuge der Klasse M₁ ohne besondere Zweckbestimmung (8 Nr. 1 KraftStG). Die Fahrzeugklasse M₁ umfasst Kraftfahrzeuge mit nicht mehr als acht Fahrgastplätzen außer dem Fahrersitz, die nach Bauart und Einrichtung zur Beförderung von Personen bestimmt sind.¹⁹ Dies trifft auf Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 t (Fahrzeugklasse N) in der Regel

16 Auf die – stets geltenden – unterschiedlichen Erhebungsarten und Besteuerungsverfahren bei inländischen und ausländischen Fahrzeugen bei der Kfz-Steuer soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

17 Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2431) geändert worden ist.

18 Vgl. dazu die Ausführungen im Gutachten von [REDACTED] vom 19.12.2014, Az.: PE 6 - 3000 - 220/14, S. 10 f.

19 Richtlinie EWG 70/156/EWG, Anhang II Abschnitt A, Ziff. 1.

nicht zu.²⁰ Damit gilt die Ausnahme von der Kfz-Steuer für die vorübergehende Nutzung deutscher Straßen nicht für ausländische leichte LKW.

Somit unterliegen auch im Ausland zugelassene Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 und 12 t der Kfz-Steuer, sobald das Fahrzeug auf öffentlichen Straßen in Deutschland genutzt wird. Zu einer unterschiedlichen Behandlung dieser Fahrzeugklasse im Hinblick auf den Zulassungsort kommt es somit nicht.

3. Frage Nr. 2 zur unterschiedlichen Behandlung in Bezug auf die Nutzung der Bundesstraßen

Der Entwurf des Infrastrukturabgabengesetzes unterscheidet bei der Begründung der Abgabepflicht zwischen in Deutschland und im Ausland zugelassenen PKW. In Deutschland zugelassene PKW haben die Infrastrukturabgabe für die Möglichkeit zu entrichten, die Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßennetz) zu nutzen. In dem Entwurf ist erläutert, dass in einer Studie festgestellt wurde, dass über 99% der Halter von in Deutschland zugelassenen PKW das Bundesfernstraßennetz nutzt.²¹ Daher sei die pauschale Abgabepflicht ohne Nachweis der tatsächlichen Nutzung zulässig. Eine pauschale Abgabepflicht als solche, die auf die Nutzungsmöglichkeit – bei sehr hoher Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Nutzung – abstellt, ist abgaben- und verfassungsrechtlich im Grundsatz zulässig.²²

Die Halter von im Ausland zugelassenen PKW sollen die Infrastrukturabgabe hingegen (zunächst) nicht für die Nutzung der deutschen Bundesstraßen, sondern nur für die Autobahnen entrichten.²³ Daher fragt sich, ob diese Regelungen, nach der die Halter von in Deutschland zugelassenen PKW für die potentielle Nutzung von Bundesstraßen zahlen sollen und die Halter von im Ausland zugelassenen PKW nicht, mit dem Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar ist.

Der Gleichheitssatz bestimmt in seiner Grundaussage, dass der Gesetzgeber gleiche Sachverhalte gleich behandeln muss.²⁴ Voraussetzung für einen Eingriff in dieses Gleichheitsrecht ist somit zunächst, dass ein gleicher Sachverhalt vorliegt, der jedoch ungleich behandelt wird.

20 Es mag einzelne Fahrzeugtypen geben, die auch mit einem höheren zulässigen Gesamtgewicht noch unter die Fahrzeugklasse M₁ (Personenbeförderung) fallen. Welche dies sind, konnte jedoch auch in einer Internetrecherche nicht herausgefunden werden. Diese Gruppe dürfte – so sie überhaupt existiert – so klein sein, dass sie für die verfassungsrechtliche Bewertung hier außer Acht gelassen wird. Auch die Übergangsregelung des § 18 Abs. 12 KraftStG gilt zugunsten von schweren Fahrzeugen zur Personenbeförderung ausdrücklich nur für die Bemessung der Steuer (§ 9 KraftStG) und nicht für die Steuerbefreiung nach § 3 Nr. 13 KraftStG.

21 Begründung zum E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn 2), S. 28.

22 Dies gilt z.B. für die Rundfunkabgabe oder das so genannte Semesterticket zur Nutzung des ÖPNV für Studenten. Vgl. zu dieser Frage das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, Fachbereich Haushalt und Finanzen (WD 4), [REDACTED], Die PKW-Maut als Pauschalabgabe, vom 20.11.2014, Az.: WD 4 - 3000 - 226/14, S. 5 f., m.w.N.

23 Vgl. § 1 Abs. 2 E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn 2).

24 Ständige Rechtsprechung: BVerfGE 98, 365, 385 – Versorgungsanwartschaften; BVerfGE 127, 263, 280 – häusliche Gemeinschaft, jeweils m.w.N.

Die Nutzung der Bundesstraßen ist ein insoweit „gleicher Sachverhalt“, für den es keine Rolle spielt, ob die PKW in Deutschland oder im Ausland zugelassen sind. Soweit man bei der gesetzgeberischen Behandlung dieses Sachverhalts nur die geplante Infrastrukturabgabe betrachtet, knüpfen sich unterschiedliche Rechtsfolgen an den Ort der Zulassung des PKW.

Diese gleichheitsrechtliche Betrachtung auf das geplante Infrastrukturabgabengesetz zu beschränken und in dieser Ausnahme zugunsten von ausländischen PKW²⁵ eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte zu sehen, ist nach deutschem Verfassungsrecht jedoch unzureichend.²⁶ Bei der Frage, ob die Nutzung der Bundesstraßen kostenpflichtig ist, müssen für die Halter von in Deutschland zugelassenen PKW auch die geplanten Entlastungsbeträge bei der Kfz-Steuer berücksichtigt werden. Es kommt daher auf eine Gesamtbetrachtung der Kostenbelastung, d.h. auf „den von Art. 3 Abs. 1 GG geforderten Gesamtvergleich“²⁷ an. Nach den Ausführungen in dem Gesetzentwurf für die Infrastrukturabgabe soll durch die Entlastungsbeträge der Kfz-Steuer sichergestellt werden, „dass Haltern von in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen keine zusätzlichen Belastungen auferlegt werden.“²⁸ Kommt es danach tatsächlich – allerdings auch nur dann – zu keiner nennenswerten fiskalischen Belastung durch das Zusammenspiel von Infrastrukturabgabe und Kostenentlastung bei der Kfz-Steuer für in Deutschland zugelassene PKW, so besteht weder bei diesen noch bei den im Ausland zugelassenen PKW eine Kostenbelastung für die Nutzung der Bundesstraßen.

Die Sachverhalte werden damit in einer Gesamtbetrachtung nicht unterschiedlich behandelt. Folglich ist damit auch keine Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) verbunden.



25 Ausnahme von der Pflicht, für die Nutzung der Bundesstraßen eine Infrastrukturabgabe zu entrichten, wenn der PKW im Ausland zugelassen ist. Vgl. § 1 Abs. 2 E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn. 2).

26 Die Bewertung, ob darin eine unterschiedliche Behandlung zu sehen ist, kann sich aus Sicht des Europarechts anders darstellen. Vgl. dazu die Ausführungen des Fachbereichs Europa (PE 6) zu dieser Frage, die in einem gesonderten Gutachten vom Fachbereich Europa beantwortet wird.

27 BVerfGE 96, 1, 9 – Weihnachtsfreibetrag.

28 Begründung zum E-Infrastrukturabgabengesetz (Fn. 2), S. 2.