

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)193-A
Stellungnahme zur ÖA am 18.03.2015



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

universität **bonn** · Prof. Dr. Christian Hillgruber · 53012 Bonn

Prof. Dr. Christian Hillgruber

Institut für Öffentliches Recht
Abteilung Öffentliches Recht

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, 13. März 2015

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe (InfrAG)“

– BT-Drucksache 18/3990 –

Die nachfolgende Stellungnahme behandelt die sich im Zusammenhang mit der vorgesehenen Einführung einer Infrastrukturabgabe (bei gleichzeitiger Entlastung bei der Kfz-Steuer) ergebenden verfassungs- und europarechtlichen Fragen.

A. Verfassungsmäßigkeit des InfrAG

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben richtet sich kompetenzrechtlich nach den Art. 70 ff. GG. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG besitzt der Bund – unter den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) – die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“. „Landstraßen für den Fernverkehr“ sind die Bundesfernstraßen, für deren Benutzung die Infrastrukturabgabe erhoben wird. Die Kompetenz zur Gebührenerhebung besteht als Annexkompetenz zur Kompetenz für den Bau und die Unterhaltung dieser Straßen. Im Übrigen weist die Vorschrift des Art.

74 Abs. 1 Nr. 22 GG dem Bund auch ausdrücklich die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren für die Benutzung von öffentlichen Straßen durch Kfz zu.

Gebühren sind „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung, deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.“¹ Die Gebühr ist also Gegenleistung für den vom Staat zugewandten Vorteil, aus der Sicht des Staates ist sie Ausgleich der zur Leistungserbringung erforderlichen Kosten.² Damit hat sich die Höhe der Gebühr am Kostendeckungsprinzip zu orientieren, wobei aber andere Gebührenzwecke anerkannt sind (z.B. Vorteilsausgleich, Lenkungsziele).³ Die staatliche Leistung könnte bei der Straßenbenutzungsgebühr darin bestehen, dass die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes oder eines Teiles hiervon durch Kfz-Fahrer für einen bestimmten Zeitraum geduldet wird.⁴ Dies kann jedoch mit Blick auf den Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG dahinstehen, weil hier die Straßenbenutzung als solche zum Anknüpfungspunkt für die Gebührenerhebung (Abgabetatbestand) gemacht wird.⁵

Die Gegenleistungsabhängigkeit ergibt sich für die Infrastrukturabgabe von Haltern/Nutzern im Ausland zugelassener Kfz schon daraus, dass diese die Straßenbenutzungsgebühr vermeiden können, in dem sie keine Autobahnen nutzen. Auch für Halter im Inland zugelassener Kfz hat sie den Charakter einer Vorzugslast, ist sie konkrete Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme des Bundesfernstraßennetzes. Dies ergibt sich daraus, dass derjenige Halter, der den Nachweis führen kann, dass er keine Bundesstraße benutzt hat, die Infrastrukturabgabe zurückerstattet erhält (§ 9 InfrAG-E).

Die Infrastrukturabgabe hat auch Finanzierungsfunktion; dem steht nicht entgegen, dass den damit verbundenen Mehreinnahmen bei der Kfz-Steuer aufgrund des dortigen Entlastungsbetrags Mindereinnahmen gegenüberstehen. Auch die „ökologisierte“ Staffelung der Jahresvignette spricht nicht gegen die Einordnung der Infrastrukturabgabe als Benutzungsgebühr; im Gegenteil spricht dieser Umstand gerade für eine solche Qualifikation. Lenkungseffekte sind zumindest als sekundärer Grund für die Gebührenerhebung anerkannt.

Die Infrastrukturabgabe dient der Anlastung der durch den Straßenverkehr verursachten Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau der Bundesfernstraßen

¹ BVerfGE 50, 217 (226).

² Birk, Steuerrecht, 12. Aufl., § 2 A I 2 Rn. 119.

³ Birk, Steuerrecht, 12. Aufl., § 2 A I 2 Rn. 119.

⁴ So auch Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, in: NVwZ 2012, 1438 (1439).

⁵ Ders., NVwZ 2012, 1438 (1439).

und zur Abschöpfung des aus der Benutzung dieser Straßen resultierenden Vorteils. Derartige Straßenbenutzungsgebühren werden von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG vorausgesetzt, ergeben sich jedoch auch aus dem Gedanken der Duldung der Straßenbenutzung als individuell erbrachte hoheitliche Leistung. Die Infrastrukturabgabe dient dazu, in Anknüpfung an diese Leistung, die zur Leistungsgewährung notwendigen Aufwendungen des Bundes und die laufenden Instandhaltungskosten zu decken. Mithin wird die Infrastrukturabgabe nicht „voraussetzungslos wie eine Steuer“, sondern aus Anlass einer individuell erbrachten öffentlichen Leistung erhoben. Es handelt sich um eine Benutzungsgebühr.

An der Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung kann vorliegend kein Zweifel bestehen. Jedenfalls die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfordert im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung der Infrastrukturabgabe (Bedarfskompetenz des Bundes).

II. Keine Zustimmungspflichtigkeit des InfrAG (Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen)

Nach dem GG sind Zustimmungsgesetze die Ausnahme von der Regel, wonach grundsätzlich alle Gesetze Einspruchsgesetze sind, es sei denn, das GG bestimmt ausdrücklich die Zustimmungspflicht (vgl. etwa Art. 73 Abs. 2, Art. 74 Abs. 2 GG, sog. Enumerationsprinzip). Dies ist zwar typischerweise dann der Fall, wenn ein Bundesgesetz die Interessen der Länder in besonderem Maße berührt, „ungeschriebene“ Zustimmungsvorbehalte aus diesem Grund bestehen indes nicht.⁶

Für das InfrAG ist nach dem GG kein Zustimmungsvorbehalt ersichtlich. Nach Art. 30, 83 GG werden Bundesgesetze von den Ländern vollzogen, hiernach obliegt ihnen grds. auch die Verwaltungsorganisation und die Ausgestaltung des Verfahrens. Durch das InfrAG greift der Bund jedoch nicht in die Verwaltungsorganisation ein, und auch das Verfahren des Gesetzesvollzugs bleibt den Ländern überlassen. Jedenfalls eine bloß quantitative (Mehr-)Belastung der landeseigenen Verwaltung (z.B. durch § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 2 S. 4 Nr. 2, § 8 Abs. 3 InfrAG-E⁷) stellt keine Regelung der Behördeneinrichtung dar.⁸ Vor Vollzugslasten als solchen sind die Länder im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit nicht durch das

⁶ Etwa aus der „Natur der Sache“, der „Bedeutung für die Länder“ oder dem Bundesstaatsprinzip.

⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.

⁸ Vgl. etwa BVerfGE 75, 108, 150 f. = NJW 1987, 3115, 3116 sowie BVerfGE 126, 77, 99 = NVwZ 2010, 1146, 1147 zu Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG..

Erfordernis der Bundesratszustimmung zu Regelungen der Behördeneinrichtung geschützt.⁹

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im Zuge der Föderalismusreform I Art. 84 Abs. 1 GG als zentrale Norm zur Begründung einer Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen grundlegend reformiert worden ist. Zwar kann ein Bundesgesetz auch weiterhin eigene Regelungen zur Einrichtung der Behörde und dem Verwaltungsverfahren treffen. Derartige Regelungen begründen jedoch keine Zustimmungspflicht mehr; vielmehr können die Länder ihrerseits von diesen bundesrechtlichen Regelungen abweichen (Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG), es sei denn der Bund schließt das Abweichungsrecht der Länder ausnahmsweise wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung aus (Art. 84 Abs. 1 S. 5, 6 GG). Letzteres ist durch den InfrAG-E nicht vorgesehen.

Eine Pflicht zur Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für das erweiterte Kfz-Zulassungsverfahren (durch Ausnahmeprüfung gem. § 2 Abs. 1 InfrAG-E) besteht überdies nicht, da den zuständigen Landesbehörden keine nennenswerten zusätzlichen Kosten entstehen.

III. Kein Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG durch Aufgabenübertragung unmittelbar an die Kommunen

Gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG ist eine Aufgabenübertragung unmittelbar an die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Bundesgesetz ausgeschlossen. Wenn das InfrAG-E mit der bewusst offen gehaltenen Formulierung „den nach Landesrecht zuständigen Behörden“ (z.B. § 8 Abs. 3) bestimmte Aufgaben zuweist, verbleibt die nähere Bestimmung der Verwaltungsebene in der Kompetenz der Länder. Eine Aufgabenübertragung auf die Gemeinden oder Gemeindeverbände enthält das InfrAG-E nicht.

IV. Kein Verstoß gegen das Verbot der Mischverwaltung

Durch § 8 Abs. 3 InfrAG-E wird keine unzulässige Mischverwaltung zwischen Bundes- und Landesbehörden geschaffen.

Durch das sog. Verbot der Mischverwaltung wird festgelegt, dass eine bestimmte Verwaltungsaufgabe entweder von einer Bundesbehörde oder von einer Landesbehörde erledigt werden muss. Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG wird gefolgert, dass

⁹ Vgl. zu Art. 84 Abs. 1 GG a. F. BVerfGE 75, 108, 151 f.; 105, 313, 333.

Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind. Innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG gezogenen Rahmens ist eine zwischen Bund und Ländern aufgeteilte Verwaltung aber durchaus zulässig.¹⁰ Die grundsätzliche Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern gewährleistet durch eine klare und auf Vollständigkeit angelegte Zuordnung von Kompetenzen die Verantwortlichkeit der handelnden Staatsorgane.¹¹

Den nach dem Landesrecht zuständigen Behörden werden keine Aufgaben übertragen, die gemäß Artikel 1 § 4 Abs. 1 und 2 sowie Artikel 2 Nr. 3 InfrAG-E dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) zugewiesen sind. Für die Erhebung und Festsetzung der Infrastrukturabgabe ist ausschließlich das KBA als Bundesoberbehörde zuständig; es handelt sich dabei um einen Gegenstand der fakultativen bundeseigenen Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 1. Alt.GG. Gegenstand der landeseigenen Verwaltung gemäß Art. 83, 84 GG bleibt jedoch die Zulassung von Kfz zum Straßenverkehr.

Bei der Zulassung eines Kfz erfolgt keine abschließende Feststellung von Ausnahmetatbeständen nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 InfrAG-E durch die zuständigen Landesbehörden, wie sich auch aus § 2 Abs. 2 ergibt, wonach das KBA Ausnahmetatbestände in das Infrastrukturabgaberegister nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 von Amts wegen einträgt. Vielmehr entfällt lediglich die Pflicht des Halters zur Erteilung des SEPA-Lastschrift-Mandats vor Zulassung des Kfz (vgl. § 4 Abs. 2 S. 3 i.V.m. S. 4 Nr. 2 InfrAG-E), wenn der Zulassungsbehörde ein Ausnahmetatbestand, etwa eine schwere Behinderung (§ 2 Abs. 1 Nr. 12 InfrAG-E) mit entsprechendem Ausweis, glaubhaft gemacht wird. Diese vorgelagerte „summarische“ Prüfung eines Ausnahmetatbestands durch die Zulassungsbehörden erfolgt nur mit Blick auf die Verpflichtung zur Erteilung des SEPA-Lastschrift-Mandats, weil ohne die Erteilung eines solchen ansonsten schon die Zulassung zu versagen wäre (§ 8 Abs. 3 S. 2 InfrAG-E). Ohne die Zulassung entsteht einerseits keine Abgabepflicht (vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 InfrAG-E), so dass die Kompetenz des KBA zur bundeseigenen Verwaltung nicht betroffen wäre, andererseits stünden dem KBA für eine eigene Prüfung des Vorliegens eines Ausnahmetatbestands nicht die relevanten Informationen zur Verfügung (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 InfrAG-E), die in das Infrastrukturabgaberegister einzupflegen wären (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 InfrAG-E).

Die Zuständigkeit der Landesbehörden bezieht sich folglich weiterhin ausschließlich auf die Zulassung der Kfz im Inland, die gem. § 4 Abs. 1 S. 5, Abs. 2 S. 1 Nr. 2 InfrAG-E den Zeitpunkt des Entstehens der Infrastrukturabgabepflicht markiert. Festgesetzt wird die konkrete Abgabeschuld jedoch durch Bescheid des KBA (§ 4 Abs.

¹⁰ BVerfGE 119, 331, 365.

¹¹ BVerfGE 119, 331, 365 f.

1 S. 3), was eine letztverbindliche Prüfung etwaiger Ausnahmetatbestände einschließt. Nur nach dieser Lesart ergibt auch die Regelung des § 5 InfrAG-E einen Sinn, wonach das KBA aus dem Zentralen Fahrzeugregister für die Anlegung des Infrastrukturabgaberegisters Daten – auch und gerade zum Vorliegen eines Ausnahmetatbestands (vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Alt. 2, Abs. 2 Nr. 9 InfrAG-E) – übernehmen soll. Hieran ändert auch die Regelung des § 4 Abs. 2 S. 4 Nr. 2 InfrAG-E nichts, denn die nach Landesrecht für die Zulassung zuständigen Behörden fungieren hier lediglich als Empfangsbote (also ohne eigene Verwaltungskompetenz) für das KBA, zu dessen Gunsten das SEPA-Lastschrift-Mandat eingerichtet wird.

Im Übrigen nimmt das KBA gegenüber den nach Landesrecht zuständigen Zulassungsbehörden keine hierarchische Stellung (Weisungsbefugnisse o.Ä.) ein (siehe § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes). Die verfassungsrechtliche Grenze unzulässiger Mischverwaltung wird aber erst überschritten, wenn die Verwaltungen von Bund und Ländern organisatorisch miteinander verbunden werden oder der Bund Ingerenzrechte bei der Aufgabenerfüllung der Landesverwaltung erhält, weil dann die grundsätzliche föderale Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern aufgegeben wird. Das ist hier offensichtlich nicht der Fall.

V. Kein Verstoß gegen Recht auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 I i.V.m. 1 I GG

1. Eingriff

Als potenzielle Eingriffe kommen die Überwachung durch das Bundesamt für Güterverkehr bzw. private Dritte (§ 10 Abs. 1 InfrAG-E) und die Einrichtung eines Infrastrukturabgaberegisters (§ 5 InfrAG-E) in Betracht.

a) Überwachung

Die Entrichtung der Infrastrukturabgabe wird insgesamt nur stichprobenartig kontrolliert (§ 10 Abs. 1 InfrAG-E), etwa durch Kontrollbrücken, portable Kontrollen und Kontrollfahrzeuge oder anhand des Zahlungseingangs der Infrastrukturabgabe. Dabei werden die Daten erhoben und nach dem Abgleich mit den Zahlungseingängen der Infrastrukturabgabe bzw. der Prüfung der Abgabepflicht sofort gelöscht (§ 12 Abs. 3, 4 i.V.m. § 10 Abs. 2 S. 1 InfrAG). Bilder der Kfz werden gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 InfrAG-E so aufgenommen, dass Insassen nicht zu sehen sind, so dass die Herstellung eines Personenbezugs nicht möglich ist. Diese Datenerfassungen begründen keinen Gefährdungstatbestand, soweit die Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurlos, anonym und ohne die Möglichkeit, einen

Personenbezug herzustellen, ausgesondert werden. Insofern liegt bereits gar kein Eingriff in das Grundrecht vor (vgl. BVerfGE 120, 378, LS 1, 399).

b) Infrastrukturabgaberegister

Gemäß § 5 Abs. 2 und 3 InfrAG-E darf das Kraftfahrtbundesamt zum Zweck der Erhebung der Infrastrukturabgabe im einzelnen bestimmte Daten erheben, verarbeiten, nutzen, d.h. speichern, beispielsweise Informationen zur Infrastrukturabgabepflicht (§ 5 Abs. 2 Nr. 1-4 InfrAG-E) aber auch das Kfz-Kennzeichen (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E) und unmittelbar personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 3 Nr. 2, 3 InfrAG-E).

Der Schutzzumfang des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung beschränkt sich nicht auf Informationen, die bereits ihrer Art nach sensibel sind und schon deshalb grundrechtlich geschützt werden. Auch der Umgang mit personenbezogenen Daten, die für sich genommen nur geringen Informationsgehalt haben, kann, je nach seinem Ziel und den bestehenden Verarbeitungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten, grundrechtserhebliche Auswirkungen auf die Privatheit und Verhaltensfreiheit des Betroffenen haben. Auch entfällt der grundrechtliche Schutz nicht schon deshalb, weil die betroffene Information öffentlich zugänglich ist - wie es für Kraftfahrzeugkennzeichen, die der Identifizierung dienen, sogar vorgeschrieben ist (§ 23 Abs. 1 Satz 3 StVO). Allerdings müssen weitere Maßnahmen – etwa eine Lokalisierung durch die Überwachung – hinzukommen. „Die Information, dass sich ein Fahrzeug mit einem bestimmten Kennzeichen zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort befunden hat, hat einen Bezug zu der Person desjenigen Kraftfahrzeughalters, auf den das Fahrzeug zugelassen oder an den es veräußert wurde“. Im Hinblick auf die betroffenen Personen greift bereits die zur Speicherung und Auswertung vorgenommene Kennzeichenerfassung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, weil durch sie Daten personenbezogen für die Behörden verfügbar gemacht werden, die eine Basis für mögliche weitere Maßnahmen bilden können (BVerfGE 120, 378, 400 f.)

Für Halter von im Ausland zugelassenen Kfz kommt es zu einem Eingriff in das Grundrecht, wenn ein durch den Erwerb der E-Vignette erfasstes Kfz-Kennzeichen im Speicher festgehalten wird (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E) und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen (v.a. gemäß § 10 Abs. 2 InfrAAG-E) werden kann. Ab diesem Zeitpunkt steht das erfasste Kennzeichen zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung und es beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdungslage für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöst (vgl. BVerfGE 120, 378, 399 f.). Im Hinblick auf die inländischen Kfz-Halter könnte man erwägen, dass ebenfalls bereits die zur Speicherung und Auswertung vorgenommene Datenerhebung – vgl. v.a. § 5 Abs. 3 Nr. 2 – in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, weil durch sie Daten

personenbezogen für die Behörden verfügbar gemacht werden, die eine Basis für mögliche weitere Maßnahmen bilden können. Andererseits verfügt das KBA bereits durch das Zentrale Fahrzeugregister über die in Rede stehenden personenbezogenen Daten (z.B. Name und Wohnort des Halters), so dass insoweit keine weitere grundrechtsrelevante Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung vorliegt. Eine Weitergabe der Daten an andere Stellen ist – vorbehaltlich der Übermittlung bestimmter Daten an die zuständigen Bundesfinanzbehörden zur Festsetzung der Kfz-Steuer (§ 5 Abs. 4 InfrAG-E) und an das Bundesamt für Güterverkehr zum Zweck der Überwachung der Einhaltung der Abgabepflicht (§ 10 Abs. 4 S. 1 InfrAGE – ausgeschlossen (vgl. § 5 Abs. 5 S. 2, § 10 Abs. 2 S. 2 InfrAG-E).

2. Rechtfertigung

Soweit ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung anzunehmen ist, lässt sich dieser rechtfertigen.

Die Ermächtigungen zur Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung müssen den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit und Klarheit einer gesetzlichen Ermächtigung zu Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung genügen. Dies ist durch die §§ 5, 10, 12 InfrAG-E gewahrt, zumal sich die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung nach der Art und Schwere des Eingriffs richten und ein etwaiger Grundrechtseingriff vorliegend lediglich eine geringe Intensität aufweist.

Von maßgebender Bedeutung das Gewicht des Grundrechtseingriffs ist nämlich die Persönlichkeitsrelevanz der Informationen, die von der informationsbezogenen Maßnahme erfasst werden. Das Kennzeichen ist für jedermann ohne weiteres erkennbar und dient seiner Zweckbestimmung nach gerade der Identifizierung im Straßenverkehr. Die bloße Erhebung und Speicherung des Kfz-Kennzeichens gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 InfrAG-E –als Vorstufe zu etwaigen Überwachungsmaßnahmen (s.o.) – besitzt für sich genommen keine Persönlichkeitsrelevanz.

Das Erfordernis der Zweckbindung Datenerhebung und –nutzung ist gewahrt. Nach §§ 5, 10 InfrAG-E erfolgen die genannten informationsbezogenen Maßnahmen streng zweckbezogen und dienen ausschließlich der Sicherung der Erfüllung der Infrastrukturabgabepflicht durch alle Abgabepflichtigen.

Ferner wird in § 5 Abs. 2 und 3, § 10 Abs. 2 InfrAG-E hinreichend bestimmt festgelegt, welche Daten überhaupt erhoben, verarbeitet und genutzt werden dürfen. § 12 Abs. 1-6 InfrAG-E bestimmt zudem präzise, wann die Daten zu löschen sind, nämlich immer dann unverzüglich, wenn sie nicht mehr länger für die Zwecke des

Gesetzes benötigt werden. Die längeren Speicherzeiträume, die § 12 Abs. 2 InfrAG-E festlegt, erklären sich aus der Notwendigkeit der Prüfung der vom Bundesministerium der Finanzen erstellten Jahresrechnung mit Blick auf die Entlastung der Bundesregierung im Bundestag bzw. für die langfristigen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof entsprechend der Bundeshaushaltsordnung.

Die datenschutzrelevanten Bestimmungen des InfrAG-E genügen schließlich den Anforderungen an die verfassungsrechtlich gebotene Verhältnismäßigkeit. Dieses verlangt, dass der Staat mit dem Informationseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt (BVerfGE 120, 378, 427). Mit Blick auf den legitimen Zweck der Infrastrukturabgabenerhebung sind die Maßnahmen geeignet und erforderlich. Sie sind auch angemessen, da das Interesse an der Verfolgung und Durchsetzung des legitimen Zwecks das Interesse an einer Vermeidung von ohnehin nicht-intensiven Beeinträchtigungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung überwiegt. Dies gilt auch für die Fristen zur Datenlöschung gemäß § 12 InfrAG-E, denn die Daten müssen für die in der Abwägung überwiegenden Zwecke der Abgabenerstattung, Abgabennacherhebung, der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, der Entlastung der Bundesregierung im Bundestag (Jahresrechnung) und der langfristigen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof nach der BHO zur Verfügung stehen.

B. Vereinbarkeit mit 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-E¹² 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-E¹³ (§ 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-

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drucks. 18/3990.

¹³ Entwurf eines Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes, BT-Drucks. 18/3991.

steuerpflichtigen Fahrzeughalter und Nutzer der deutscher Bundesfernstraßen aus anderen Mitgliedstaaten dar, die nicht unionsrechtlich zu rechtfertigen wäre.

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 substituierfähige Instrumente darstellen¹⁴ 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

¹⁴ Maßstab der juristischen Bewertung muss hier konsequenterweise das Unionsrecht sein.

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 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, scheidet 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 Verkoppelung – 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. Keine mittelbare Diskriminierung durch die Preisgestaltung für Kurzzeitvignetten

Eine Unverhältnismäßigkeit der Preisstaffelung bei den Kurzzeitvignetten gegenüber den ökologisch gestaffelten Preisen für Jahresvignetten ist nicht ersichtlich.

1.

Nach Auffassung der Europäischen Kommission kann zur Bestimmung des Punktes, ab dem von einer erheblichen Unverhältnismäßigkeit ausgegangen werden kann, auch der durchschnittliche Tagespreis der Vignette herangezogen werden, d.h. der Preis der Vignette, geteilt durch die Anzahl der Tage ihrer Gültigkeit. Je geringer das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Tagespreis für Kurzzeitvignetten und dem durchschnittlichen Tagespreis für Langzeitvignetten ist, umso näher liegt der Tageswert einer Kurzzeitvignette an dem einer Langzeitvignette, so dass gelegentliche Nutzer nicht über den Preis mittelbar diskriminiert werden.¹⁵ Die Europäische Kommission hält es für noch verhältnismäßig, wenn der durchschnittliche Tagespreis für einen Nichtansässigen nicht mehr als das 8,2-fache von dem von einem Ansässigen verlangten Preis (Tagespreis der Jahresvignette) abweicht.¹⁶ Sie konzidiert darüber hinaus, „dass es objektive Gründe dafür geben [kann], dass für Kurzzeitvignetten höhere Gebühren erhoben werden, so etwa die höheren Verwaltungskosten. Diese betreffenden Kosten müssen jedoch gerechtfertigt und angemessen sein“¹⁷.

2.

Das Konzept der Europäischen Kommission, das auf eine maximal zulässige Abweichung der durchschnittlichen Tagespreise von Kurzzeit- und Jahresvignetten abstellt, ist bei einem Vignettensystem mit preislich variablen Jahresvignetten und Kurzzeitvignetten zu Fixpreisen nicht sinnvoll anwendbar. Die Europäische Kommission hatte, wie sich aus dem Anhang zu ihren Leitlinien ergibt, lediglich Vignettensysteme mit *Fixpreisen für alle Vignetten* gleich welcher Gültigkeitsdauer vor Augen. Die Verwaltungskosten für den Betrieb des Vignettensystems und jede Transaktion, die auch die Kosten für die Herstellung, die Bereitstellung von Nutzerinformationen, die Verbreitung und den Verkauf der Vignetten sowie die Durchsetzung des Systems (Kontrollen) umfassen, sind Fixkosten, die nicht von der

¹⁵ Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 7.

¹⁶ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.5.2012, Az. IP/12/471, S. 2 (Leitlinien der Europäischen Kommission, 2. b).

¹⁷ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.5.2012, Az. IP/12/471, S. 3 (Leitlinien der Europäischen Kommission 2. b) a.E.).

Art und Geltungsdauer der Vignette abhängen. Dies rechtfertigt bei Kurzzeitevignetten die Festlegung eines die Verwaltungskosten deckenden Mindestbetrags als Fixbetrag.¹⁸

3.

Entscheidend kann nur sein, ob die Fixpreise für Kurzzeitevignetten ihrer *absoluten* Höhe nach so bemessen sind, dass sie die Halter von im EU-Ausland zugelassenen Kfz von der kurzfristigen Nutzung der deutschen Bundesautobahnen abzuhalten geeignet sind. Ein solcher Effekt ist bei Vignettenpreisen von lediglich 10 bzw. 22 € auszuschließen. Die Tatsache, dass es Fahrzeugtypen gibt, bei denen der Preis für die Jahresvignette unter dem Preis für die Zweimonatsvignette liegt, ist eine unmittelbare Folge der ökologischen Staffelung der Infrastrukturabgabe. Im Übrigen kann dem Halter/Nutzer eines im EU-Ausland zugelassenen PKW in einem solchen Fall ohne weiteres zugemutet werden, die günstigere Jahresvignette zu erwerben.

Hielte man die Festsetzung eines Fixpreises für Kurzzeitevignetten in einer die Verwaltungskosten deckenden, angemessenen absoluten Höhe bei variablen Preisen für die Jahresvignette wegen relativer Unverhältnismäßigkeit für unzulässig, müssten entweder Kurzzeitevignetten zu nicht kostendeckenden Preisen abgegeben werden oder aber ein Mindestpreis für die Jahresvignette in einer Höhe festgesetzt werden, die die ökologische Staffelung des Preises erschwert bzw. teilweise unmöglich macht. Weder das eine noch das andere ist europarechtlich geboten.

III. 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 Verkehrsunternehmern 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 Verkehrsunternehmern 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

¹⁸ Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 7.

Parlament 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/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile abrufbar ist.



Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 13.03.2015