



---

**Ausarbeitung**

---

**Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastruktur-  
abgabe mit dem Unionsrecht**

Hannes Rathke

## **Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht**

Verfasser: RR Hannes Rathke, LL.M.  
Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 139/14  
Abschluss der Arbeit: 30. Juli 2014  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa  
Telefon: +49 30 227-38662

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergründe</b>	<b>4</b>
2.1.	Das Konzept zur Einführung einer Infrastrukturabgabe	4
2.2.	Rechtliche Einordnung der Infrastrukturabgabe	5
<b>3.</b>	<b>Unionsrechtliche Vorgaben zur Einführung einer Infrastrukturabgabe</b>	<b>6</b>
3.1.	Kompetenzverteilung	6
3.2.	Unionsrechtliche Rahmenbedingungen	6
3.2.1.	Sekundärrecht	6
3.2.2.	Stellungnahmen der Kommission	7
3.2.2.1.	Weißbücher und Mitteilungen	7
3.2.2.2.	Stellungnahme von EU-Kommissar Kallas vom 28.10.2013	8
3.2.2.3.	Zusammenfassung	9
<b>4.</b>	<b>Vereinbarkeit des Konzepts zur Einführung einer Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht</b>	<b>9</b>
4.1.	Eingriffe in unionsrechtliche Diskriminierungsverbote	10
4.1.1.	Art. 92 AEUV	10
4.1.2.	Grundfreiheiten	11
4.1.3.	Allgemeines Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV	12
4.2.	Diskriminierende Wirkung	13
4.2.1.	Allgemeine Maßstäbe	13
4.2.2.	Diskriminierende Wirkung der Kompensation	13
4.2.3.	Diskriminierende Wirkung des Vignettenerwerbs	15
4.2.4.	Benachteiligung von Verkehrsunternehmern	16
4.2.5.	Weitere potenziell diskriminierende Wirkungen	17
4.3.	Rechtfertigung	17
4.3.1.	Rechtfertigung der Kompensation im Rahmen der Kfz-Steuer	18
4.3.2.	Rechtfertigung der unterschiedlichen Vignettenpreise	21
4.3.3.	Rechtfertigung durch die „Belastungsgleichheit“ von ausländischen und inländischen Kfz-Haltern	22
4.3.4.	Rechtfertigung der Benachteiligung von Verkehrsunternehmern	23
<b>5.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>23</b>

---

## 1. Fragestellung

Die Ausarbeitung geht der Frage nach, ob das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) am 7. Juli 2014 vorgestellte Konzept für die Einführung einer sog. Pkw-Maut bzw. einer Infrastrukturabgabe<sup>1</sup> mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

Hierzu ist vorab anzumerken, dass das Konzept durch das Infopapier des BMVI lediglich in Grundzügen beschrieben wird. Auf dieser Grundlage und angesichts der fortdauernden Abstimmung in der Bundesregierung beziehen sich die folgenden Erwägungen nur auf die vorliegenden Grundzüge. Eine abschließende Bewertung der unionsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung einer sog. Pkw-Maut bzw. einer Infrastrukturabgabe in Deutschland kann erst auf der Grundlage eines konkreten Vorschlags für die vom BMVI angekündigten legislativen Maßnahmen erfolgen.

## 2. Hintergründe

### 2.1. Das Konzept zur Einführung einer Infrastrukturabgabe

Das Konzept des BMVI sieht vor, dass alle Halter von im In- und Ausland zugelassenen Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t zur Entrichtung einer Infrastrukturabgabe für die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in Deutschland verpflichtet werden sollen. Fahrzeuge, die ganz oder teilweise von der Kfz-Steuer befreit sind, sollen wirkungsgleich von der Infrastrukturabgabe befreit werden.

Die Infrastrukturabgabe ist in Form einer Vignette zu entrichten. Halter von im Inland zugelassenen Kfz sollen verpflichtet werden, eine Jahresvignette zu erwerben, die ihnen zusammen mit einem Abgabenbescheid automatisch zugestellt wird. Halter von im Ausland zugelassenen Kfz sollen eine Vignette mit unterschiedlicher Geltungsdauer (ein Jahr, zwei Monate oder zehn Tage) im Internet oder an Tankstellen erwerben können.

Die Höhe der zu entrichtenden Infrastrukturabgabe soll entsprechend der Systematik des Kfz-Steuergesetzes<sup>2</sup> (im Folgenden: KraftStG) nach der Umweltfreundlichkeit der Fahrzeuge sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr gestaffelt werden. Die vergleichsweise höhere Infrastrukturabgabe für Diesel-Kfz wird mit der Systematik des KraftStG sowie der Begünstigung im Rahmen der Energiesteuer<sup>3</sup> begründet. Der durchschnittliche Preis einer Jahresvignette für im Inland zugelassene Kfz soll 88 Euro betragen. Halter von im Ausland zugelassenen Kfz sollen für Jahresvignetten einheitlich 103,04 Euro (Benzin-Kfz) bzw. 112,35 (Diesel-Kfz) sowie für die Zwei-Monats-

---

<sup>1</sup> Für die weiteren Einzelheiten des Konzepts des BMVI zur Einführung einer sog. Pkw-Maut bzw. einer Infrastrukturabgabe wird auf das Infopapier des BMVI zur Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe (im Folgenden: BMVI-Infopapier) Bezug genommen: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/pkw-maut-infrastrukturabgabe-infopapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/pkw-maut-infrastrukturabgabe-infopapier.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>2</sup> Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2431).

<sup>3</sup> Energiesteuergesetz vom 15. Juli 2006 (BGBl. I S. 1534; 2008 I S. 660, 1007), zuletzt geändert durch Art.11 des Gesetzes vom 18. Juli 2014 (BGBl. I S. 1042).

---

Vignette 20 Euro und für die Zehn-Tages-Vignette 10 Euro zahlen; eine Staffelung der Vignettenpreise nach der Umweltfreundlichkeit der Kfz sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr soll nicht erfolgen.

Eine stärkere Belastung von in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Haltern soll dadurch vermieden werden, dass die Ausgaben für die Infrastrukturabgabe über einen Freibetrag in der Kfz-Steuer kompensiert werden. Die Nettoeinnahmen aus dem Vignettenverkauf sollen aus dem Bundeshaushalt zweckgebunden in die Straßeninfrastruktur fließen. Zur Umsetzung dieser Pläne sieht das Konzept des BMVI eine gesetzliche Regelung zur Einführung der Infrastrukturabgabe sowie die Schaffung von Freigrenzen im Kraftfahrzeugsteuergesetz vor.

## 2.2. Rechtliche Einordnung der Infrastrukturabgabe

Zusammenfassend zielt das Konzept des BMVI somit auf die Einführung einer Straßennutzungsgebühr in Form einer Infrastrukturabgabe ab. Bei Straßenbenutzungsgebühren ist begrifflich zwischen **zeitabhängigen Gebühren** (Vignette) und **entfernungsabhängigen Gebühren** (Maut) zu unterscheiden.<sup>4</sup> Das Konzept des BMVI umschreibt eine zeitabhängige Zahlungspflicht und sieht damit die Einführung eines Vignettensystems für Kfz mit einem mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t vor.

Die Infrastrukturabgabe soll für die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in Deutschland entrichtet werden. Entsprechend ihrem tatbestandlich bestimmten, materiellen Gehalt ist sie einer nichtsteuerlichen Abgabe mit Gegenleistungscharakter im Sinne des Ausgleichs eines spezifischen Sondervorteils.<sup>5</sup> Im Sinne des deutschen Finanzverfassungsrechts sind Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer 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.<sup>6</sup> Das gilt entsprechend für Beiträge, die im Unterschied zu Gebühren schon für die potentielle Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden.<sup>7</sup> Durch Beiträge sollen die Personen, die aus einer öffentlichen Einrichtung einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen oder ziehen können, an den Kosten ihrer Errichtung und Unterhaltung beteiligt werden.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Beck, Autobahnmaut und Europarecht, NZV 2014, S. 289, 289; Hering, Die Pkw-Maut in der Europäischen Union, SVR 2012, S. 329, 329 ff. sowie zum Begriff der Maut Art 2 lit b und lit c der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl 1999 L 187, 42, idF ABl 2011 L 269, 1.

<sup>5</sup> Vgl. BVerfGE 108, 1 (13); 108, 186 (212); 110, 370 (384); 113, 128 (145 f.); 124, 348 (364).

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 50, 217 (226); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 132, 334 (349).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 9, 291 (297 f.); 92, 91 (115); 110, 370 (388); 113, 128 (148).

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014, - 1 BvR 668/10 - u.a., Rn. 52 mit Verweis auf BVerfGE 14, 312 (317).

### 3. Unionsrechtliche Vorgaben zur Einführung einer Infrastrukturabgabe

#### 3.1. Kompetenzverteilung

Straßenbenutzungsgebühren unterfallen dem Regelungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik gem. **Art. 90 ff. AEUV**.<sup>9</sup> Die EU besitzt auf dem Gebiet der Verkehrspolitik die **geteilte Zuständigkeit** (Art. 4 Abs. 2 lit. g Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bis zu einer Regelung durch die EU für diese Materie die Regelungskompetenz besitzen. Maßgeblich ist also, inwieweit die EU auf dem Gebiet der Straßenbenutzungsgebühren bereits tätig geworden ist.

Regelungen im Bereich der **direkten Steuern**, zu denen auch die Kfz-Steuer zählt, fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.<sup>10</sup> Dementsprechend fallen die vom Konzepts des BMVI erfassten Regelungen im Rahmen des KraftStG mangels unionsrechtlicher Harmonisierung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

#### 3.2. Unionsrechtliche Rahmenbedingungen

##### 3.2.1. Sekundärrecht

Beim derzeitigen Stand des Unionsrechts fällt die Regelung von **Straßenbenutzungsgebühren für Kfz** bis zu 3,5 t Gesamtgewicht in die **Zuständigkeit der Mitgliedstaaten**. Die Union hat in diesem Bereich von ihrer geteilten Zuständigkeit in der Verkehrspolitik bislang keinen Gebrauch gemacht.<sup>11</sup> Sekundärrechtlich regelt die **Richtlinie 1999/62/EG**<sup>12</sup> die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. Ihr Anwendungsbereich erfasst nur die Benutzung größerer Straßen (Autobahnen und andere mehrspurige Straßen) durch Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t (Art. 2 lit d RL 1999/62). Die Richtlinie erklärt Straßenbenutzungsgebühren für zulässig und legt Mindestsätze für die Kfz-Steuer und Höchstsätze für die Benutzungsgebühren fest. Dabei folgt die Richtlinie dem Nutzerprinzip: die Mitgliedstaaten können die Entgelte für die Infrastruktur auf die Nutzer entfernungsabhängig (Maut) umlegen. Daneben ist aber auch die zeitabhängige Benutzungsgebühr (Vignette) bis zu einem bestimmten Höchstsatz erlaubt. Die Mautgebührensätze können unter der Bedingung der Ertragsneutralität nach Maßgabe der Fahrzeugemissionsnormen und der Verkehrslage (Staunei-

---

<sup>9</sup> Vgl. Mückenhausen, in: Lenz/Borchardt, Art. 90 AEUV, Rn. 5.

<sup>10</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (181 ff.); 123, 267 (361). BVerfGE 89, 155 (182, 186); 123, 267 (359); 129, 124 (177); 130, 318 (343).

<sup>11</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg vom 14.5.2012, 3.

<sup>12</sup> 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 vom 20.7.1999, S. 42), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONS-LEG:1999L0062:20070101:DE:PDF>

gung) alle zwei Jahre angepasst werden. Diese Richtlinie wurde im Jahr 2006 mit dem Ziel geändert,<sup>13</sup> Regeln für die Berechnung anlastbarer Infrastrukturkosten aufzustellen. Dadurch wurde in Bergregionen ein Mautaufschlag um bis zu 25 % zur Mitfinanzierung alternativer Infrastrukturen möglich. Mit dieser Novelle wurde auch eine Bestimmung in Bezug auf spezifische Gebühren eingeführt, mit der der Umweltverschmutzung und Staus entgegengewirkt werden soll.

Darüber hinaus verfolgt die **Richtlinie 93/89/EWG**<sup>14</sup> die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten durch die Harmonisierung der Abgabensysteme und die Einführung gerechter Mechanismen für die Anlastung der Wegekosten an die Verkehrsunternehmer.

### 3.2.2. Stellungnahmen der Kommission

#### 3.2.2.1. Weißbücher und Mitteilungen

Für den Bereich des Individualverkehrs mit Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t enthält das Unionsrecht keine speziellen Regelungen. Nach dem Weißbuch der Kommission aus dem Jahre 1999, in dem sie die binnenmarktkonforme Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge und für den gewerblichen Personenverkehr empfohlen hat, soll die Erhebung von Gebühren für den privaten PKW-Verkehr aus Gründen der Subsidiarität wegen der geringen grenzüberschreitenden Auswirkungen den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.<sup>15</sup>

In ihrem Weißbuch vom 28. März 2011 hat die Kommission die Schaffung eines EU-Rahmens für die Innenstadt-Maut, die Entwicklung und Validierung von Rahmenbedingungen für Straßenbenutzungsgebühren angekündigt.<sup>16</sup>

---

13 durch die Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2006 (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 8), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0008:0023:DE:PDF>.

14 Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten, ABl. L 279/32, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0089&qid=1406555292243&from=DE>.

15 Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU, KOM(1999) 466 endg., S. 15.

16 Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrsraum, KOM(2011) 144 end., Ziff. 32, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:DE:PDF>; vgl. hierzu Schröder/Kullick, Auf dem Weg zur City-Maut, NZBau 2012, S. 760.

---

In ihrer Mitteilung „über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge“ vom 14. Mai 2012<sup>17</sup> will die Kommission mit den von ihr vorgeschlagenen Leitlinien die Mitgliedstaaten unterstützen, solche Systeme von Straßenbenutzungsgebühren einzuführen, die nicht zu einer mit dem europäischen Recht unvereinbaren Diskriminierung von EU-Ausländern führen. Hierbei konkretisiert die Kommission ihren Standpunkt dahingehend, dass entfernungsabhängige Mautsysteme vorzugswürdig seien. Bei Einführung von zeitabhängigen nationalen Vignettensystemen müssten zusätzlich zu Jahres- und Monatsvignetten Vignetten für eine Woche oder kürzere Nutzungsphasen angeboten werden. Eine Kurzzeitvignette sollte im Vergleich zur Jahresvignette zu einem verhältnismäßigen Preis angeboten werden.<sup>18</sup> Die bei Kurzzeitvignetten entstehenden höheren Verwaltungskosten könnten zwar Berücksichtigung finden; Kurzzeitvignetten dürften allerdings nicht unverhältnismäßig teurer als Langzeitvignetten sein. Aus Sicht der Kommission seien die Bestimmungen in Art. 7a Abs. 1 der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Preisgestaltung für Kurzzeit- und Langzeitvignetten entsprechend auch für PKW-Vignetten heranzuziehen.<sup>19</sup> Nach diesem Prüfungsmaßstab hält die Kommission eine Bemessung des Tagespreises für nicht Gebietsansässige in einer Größenordnung zwischen dem 2,5-fachen und dem 8,2-fachen des von Gebietsansässigen erhobenen Preises für zulässig.<sup>20</sup> Weitere Vorgaben der Kommission betreffen Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen und die diskriminierungsfreie Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren. Die Mitgliedstaaten sollen hiernach für nicht Gebietsansässige leicht zugängliche, klare Informationen zu den Straßenbenutzungsgebühren sowie verschiedene Zahlungsoptionen bereitstellen.<sup>21</sup>

### 3.2.2.2. Stellungnahme von EU-Kommissar Kallas vom 28.10.2013

In seiner Antwort auf die parlamentarische Anfrage vom 8. Oktober 2013<sup>22</sup> führte der Verkehrskommissar Kallas im Namen der Kommission am 28. Oktober 2013 zur Möglichkeit, bei der Erhebung einer PKW-Maut eine steuerliche Kompensation vorzusehen, von der nur die in diesem Mitgliedstaat ansässigen Unionsbürger profitieren, Folgendes aus.

---

17 Mitteilung der EU-Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S. 3., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0199:FIN:DE:PDF>.

18 KOM(2012) 199 S. 8.

19 KOM(2012) 199, S. 8.

20 Pressemitteilung der Kommission vom 14. Mai 2012, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-471\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_de.htm).

21 KOM(2012) 199, S. 8 f.

22 Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission Artikel 117 der Geschäftsordnung Michael Cramer (Verts/ALE) vom 8. Oktober 2013, online abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+P-2013-011520+0+DOC+XML+V0//DE>.

---

„Mautsysteme müssen mit der Richtlinie 1999/62/EG („Eurovignetten-Richtlinie“) für schwere Lastkraftwagen und - sofern sie für Personenkraftwagen gelten - mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Vertrags im Einklang stehen. Nach beiden Rechtsakten ist eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Die Erhebung von Abgaben fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie 1999/62/EG werden Kraftfahrzeugsteuern nur von dem Mitgliedstaat erhoben, in dem das Fahrzeug zugelassen ist. In Anhang I der Richtlinie 1999/62/EG sind die für schwere Lastkraftwagen anzuwendenden Kraftfahrzeugsteuer-Mindestsätze festgelegt. Die Höhe der Steuern für Personenkraftwagen gebietsansässiger Fahrer können die Mitgliedstaaten jedoch nach eigenem Ermessen festlegen.

Aus diesem Grund sollten Straßenmautsysteme, die sowohl für gebietsansässige als auch für gebietsfremde Fahrer gelten, eher in Form von Nutzungsgebühren als von Abgaben umgesetzt werden, so dass die erhobenen Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zur Nutzung der Infrastruktur stehen. Je stärker auf die Verhältnismäßigkeit der Mautsysteme geachtet wird, desto eher entsprechen sie dem Nutzerprinzip („Nutzer zahlt“) und desto weniger diskriminierend sind sie.

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.“<sup>23</sup>

#### 3.2.2.3. Zusammenfassung

Zusammenfassend geben die Weißbücher, Mitteilungen und die Stellungnahme der Kommission Hinweise darauf, wie nach ihrer Auffassung die Bemessung der Gebühren für die Straßennutzung, die Art der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren, die Verfolgung von Rechtsverstößen gegen Regelungen zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren sowie potenzielle Kompensationsmodelle unionsrechtskonform ausgestaltet werden könnten.

### **4. Vereinbarkeit des Konzepts zur Einführung einer Pkw-Maut/Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht**

Das Unionsrecht steht der Einführung einer Infrastrukturabgabe für PKW grundsätzlich nicht entgegen. Zwar liegt die Zuständigkeit für den konkreten Bereich der Verkehrspolitik sowie für die direkten Steuern und damit auch die Zuständigkeit für die Ausgestaltung der Kfz-Steuer bei

---

23 Online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>.

den Mitgliedstaaten. Diese müssen ihre Zuständigkeiten unter Wahrung des Unionsrechts ausüben und dabei insbesondere die allgemeinen und besonderen Diskriminierungsverbote beachten.<sup>24</sup>

#### 4.1. Eingriffe in unionsrechtliche Diskriminierungsverbote

Die potenzielle Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe betrifft mit Blick auf die unterschiedlichen Kfz-Nutzungsarten für Verkehrsunternehmer wie beispielsweise Kurierdienste oder Personenbeförderungen die Stillhalteklausele gem. Art. 92 AEUV, für die Nutzung eines Kfz im Rahmen sonstiger wirtschaftlicher Tätigkeit die Grundfreiheiten sowie für sonstige, primär nichtwirtschaftliche Kfz-Nutzungen das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 18 AEUV.

##### 4.1.1. Art. 92 AEUV

Art. 92 AEUV enthält ein spezielles Diskriminierungsverbot für den Verkehrssektor. Es betrifft Verkehrsunternehmer, d.h. Personen, die am Verkehr teilnehmen und dabei einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, die spezifisch auf die Nutzung der Straße als Transportweg bezogen ist.<sup>25</sup> Für die Eigenschaft als Verkehrsunternehmer ist auf die generelle Zweckbestimmung des Fahrzeugs unabhängig vom Verwendungszweck im Einzelfall abzustellen.<sup>26</sup> Dabei findet Art. 92 AEUV nur Anwendung, soweit der konkrete Verkehrsunternehmer nicht vom Anwendungsbereich der oben beschriebenen Sekundärrechtsakte erfasst wird, welche insoweit abschließend sind.<sup>27</sup> Dementsprechend sind von Art. 92 AEUV insbesondere gewerbliche Bustransporte oder Warentransporte unter 3,5 t erfasst.<sup>28</sup>

Gem. Art. 92 AEUV dürfen die Mitgliedstaaten im Sinne eines Verschlechterungsverbots ihre zum Beitrittszeitpunkt geltenden Vorschriften bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften nicht dahingehend ändern, dass sie die wettbewerbliche Stellung von Verkehrs-

---

<sup>24</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-319/02 (Manninen), Rn. 19; . EuGH, Rs. C-293/06 (Deutsche Shell), Rn. 30 ff.; EuGH, Rs. C-337/08 (X Holding), Rn. 18 f.; EuGH, Rs C-282/12 (Itelcar), Rn. 26 sowie Hufeld, Steuerstaat als Staatsform in Europa, in: Depenheuer u.a. (Hrsg.), Staat im Wort: Festschrift für Josef Isensee, 2007, 857 (862). Für die Betroffenheit von Bürgern des Europäischen Wirtschaftsraumes (Abl. 1994 L 1/3 ff.) und von Staaten, mit denen die EU ein Assoziationsabkommen geschlossen hat vgl. Vöneky/ Beylage-Haarmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union II, 44. EL, 2011, Art. 217 AEUV, Rn. 73.

<sup>25</sup> Vgl. Kainer/Ponterlitschek, Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für Pkw: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, ZRP 2013, S. 198 (200).

<sup>26</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-193/98 (Pfennigmann).

<sup>27</sup> Hof, Straßenverkehrsabgaben und Europarecht, 1998, S. 200; Knauff, Transportrecht, in: Ruffert (Hrsg.), EnzEuR Band 5, 2014, § 6, Rn.62 ff.

<sup>28</sup> Für die Reichweite des Schlechterstellungsverbots nach Art. 92 AEUV für im Personenkraftverkehr tätige Verkehrsunternehmen vgl. Verordnung (EG) Nr. 12/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie ansässig sind, Abl. L 4/10, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:004:0010:0014:DE:PDF>.

---

unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen verschlechtern.<sup>29</sup> Die Mitgliedstaaten dürfen ihre nationalen Regeln in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, sofern der Rat nicht einstimmig eine Maßnahme bewilligt, die eine Ausnahmeregelung gewährt. Verboten ist demnach nicht nur die schlechtere Behandlung ausländischer gegenüber inländischen Verkehrsunternehmen, sondern schon der Abbau bestehender Vorteile für ausländische Verkehrsunternehmen.<sup>30</sup> Verboten sind solche Maßnahmen, die alleine oder in Kombination miteinander bewirken, dass sich die Situation für Verkehrsunternehmer aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern im Sinne einer Besserbehandlung der Inländer verändert.<sup>31</sup> In weiter Auslegung soll die Stillhalteklausele des Art. 92 AEUV verhindern, „dass die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, dass ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, dass die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigeren Sinne verändert wird“. <sup>32</sup> Dabei genüge für den Verstoß gegen Art. 92 AEUV, dass eine nationale Vorschrift die ausländischen Verkehrsunternehmen schwerer trifft als die inländischen. <sup>33</sup> Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch der Erlass solcher Maßnahmen unbenommen, die sich für die inländischen Verkehrsunternehmen und die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten gleich ungünstig auswirken.<sup>34</sup>

#### 4.1.2. Grundfreiheiten

Sofern die Nutzung eines Kfz von bis zu 3,5 t Gesamtgewicht nicht in den Anwendungsbereich des Art. 92 AEUV fällt, kann sich die unionsrechtliche Zulässigkeit der Infrastrukturabgabe nach den europäischen Grundfreiheiten bemessen.

Die Grundfreiheiten gewährleisten die grenzüberschreitende Mobilität von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital als maßgebliche Normen zur Verwirklichung des Binnenmarkts und mit dem Ziel, einen grenzüberschreitenden Wettbewerb zu ermöglichen.<sup>35</sup> Demnach sind Markt Zugangsbeeinträchtigungen und sonstige Beschränkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten zwi-

---

<sup>29</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 30; Basedow, Zum Verstoß des StrBG gegen EWGVtr Art. 76, JZ 1992, 870 (872).

<sup>30</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 12 ff.

<sup>31</sup> EuGH, Rs C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 23 ff.; zur Kritik an der Rechtsprechung vgl. Jung, in: Calles/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 92, Rn. 5 f. m.w.N.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 20.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 20.

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 21.

<sup>35</sup> EuGH, Rs C-28/09 (Kommission/Österreich), Rn. 113; vgl. Müller-Graff, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 32. Lfg. (2013), A I, Rn. 128.

schen den Mitgliedstaaten verboten, sofern sie nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig ausgestaltet sind. Die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten setzt voraus, dass die grenzüberschreitende Infrastrukturnutzung im Zusammenhang mit einer unselbstständigen Tätigkeit, einer Dienstleistungserbringung oder einem Warentransport steht. Infrastrukturabgaben können den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten für Pkw-Fahrten im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr berühren und sowohl grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse (Art. 45 AEUV) wie auch grenzüberschreitende Dienstleistungen (Art. 56 AEUV) weniger attraktiv machen. Schließlich könnte die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) beim Transport von Waren mit kleinen Nutzfahrzeugen unter 3,5t Gesamtgewicht betroffen sein.

In Abgrenzung zu Art. 92 AEUV setzt die Anwendung der Grundfreiheiten voraus, dass die Leistungserbringung mit Hilfe der Verkehrsteilnahme erfolgt und die Verkehrsteilnahme nur Mittel zum Zweck ist. Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit sieht Art. 58 Abs. 1 AEUV eine Ausnahme vom Anwendungsbereich dieser Grundfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs, d.h. die Nutzung der typischen Verkehrsträger und damit auch der Straße zum Zwecke der Leistungserbringung vor, um den Besonderheiten dieses Wirtschaftssektors und insbesondere seiner hohen Infrastrukturabhängigkeit gerecht zu werden.<sup>36</sup> Wenn die Verkehrsteilnahme jedoch nicht im Zentrum der Tätigkeit steht, sondern nur Mittel zum Zweck der eigentlichen Leistungserbringung ist, so kann auch der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit eröffnet sein.<sup>37</sup>

#### 4.1.3. Allgemeines Diskriminierungsverbot, Art. 18 AEUV

Für den Fall, dass die Nutzung eines Kfz weder unter Art. 92 AEUV noch in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten fällt und die grenzüberschreitende Straßennutzung gegenüber dem Regelfall der grenzüberschreitenden Nutzung keine Bezüge zum Wirtschaftsleben aufweist, greift das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV aus Gründen der Staatsangehörigkeit, welches an das aus der Unionsbürgerschaft folgende Recht auf gleiche rechtliche Behandlung in der gleichen Situation anknüpft.<sup>38</sup>

Art. 18 AEUV untersagt jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Neben der offenen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet Art. 18 AEUV auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer, nicht unmittelbar auf die Staatsangehörigkeit abstellender Unterscheidungsmerkmale, die typischerweise nur Ausländer oder Inländer erfüllen und damit tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen.<sup>39</sup> Anwendbar ist das Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV nur im Anwendungsbereich der Verträge. Dies

---

<sup>36</sup> Müller-Graff, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 58 AEUV, Rn. 4.

<sup>37</sup> Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union II, 44. EL, 2011, Art. 58 AEUV, Rn. 5.

<sup>38</sup> EuGH, Rs. C-85/96 (Martinez Sala), Rn. 62; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Rn. 31; EuGH, Rs. C-403/03 (Schempp), Rn. 15 ff.; EuGH, Rs. C-103/08 (Gottwald), Rn. 23 f.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-388/01 (Kommission/Italien).

---

ist der Fall bei der Ausübung der durch Art. 20 und 21 AEUV verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten.<sup>40</sup>

Vor diesem Hintergrund fordert das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 18 AEUV die strikte Gleichbehandlung von inländischen Haltern mit im EU-Ausland ansässigen Haltern sowohl hinsichtlich der Bemessung der Gebühren für die Nutzung deutscher Straßen, der Art und Weise der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren sowie der Verfolgung von Rechtsverstößen gegen Regelungen zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren.

## 4.2. Diskriminierende Wirkung

### 4.2.1. Allgemeine Maßstäbe

Die Vorschriften über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern verbieten zunächst Diskriminierungen, die unmittelbar an die Staatsbürgerschaft anknüpfen. Darüber hinaus verbieten sie auch alle versteckten, verschleierte, mittelbaren und indirekten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen.<sup>41</sup> Dies trifft insbesondere auf Maßnahmen zu, die eine Unterscheidung anhand solcher Kriterien treffen, die für alle gelten, von Ausländern faktisch aber nicht oder nur schwer erfüllt werden können bzw. sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken.<sup>42</sup> Zudem kann eine Diskriminierung darin bestehen, dass unterschiedliche Vorschriften auf vergleichbare Situationen angewandt werden oder dass dieselbe Vorschrift auf unterschiedliche Situationen angewandt wird.<sup>43</sup>

### 4.2.2. Diskriminierende Wirkung der Kompensation

Die geplante Infrastrukturabgabe betrifft für sich genommen inländische und ausländische Kfz-Halter und damit letztlich alle Autofahrer ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit gleichermaßen. Sie knüpft nicht an die Kfz-Haltereigenschaft an, sondern an die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in Deutschland, so dass sich gebietsansässige und gebietsfremde Kfz-Halter folglich im Hinblick auf die Straßennutzung in einer vergleichbaren Situation befinden.<sup>44</sup> Dementsprechend ist die Infrastrukturabgabe als solche grundsätzlich nicht diskriminierend ausgestaltet.

---

<sup>40</sup> EuGH, Rs C-103/08 (Gottwald), Rn. 23 ff.; EuGH, Rs C-382/08 (Neukirchinger), Rn. 32 ff.; EuGH, Rs. C-148/02 (García Avello), Rn. 24; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Rn. 33; EuGH, Rs. C-158/07 (Förster), Rn. 37.

<sup>41</sup> EuGH, Rs. C-279/93 (Schumacker), Rn. 26; EuGH, Rs. C-29/95 (Pastoors und Trans-Cap), Rn. 16; EuGH, Rs. C-224/00 (Kommission/Italien), Rn. 15; EuGH, Rs. C-28/04 (Tod's und Tod's France), Rn. 19; EuGH, Rs. C-73/08 (Bressol), Rn. 29.

<sup>42</sup> EuGH, Rs. C-224/97 (Ciola), Rn. 14; EuGH, Rs. C-388/01 (Kommission/Italien), Rn. 14.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-279/93 (Schumacker), Rn. 30; EuGH, Rs. C-391/97 (Gschwind), Rn. 21; EuGH, Rs. C-147/03 (Kommission/Österreich), Rn. 41 ff.; EuGH, Rs. C-385/12 (Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.), Rn. 30.

<sup>44</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-234/01 (Gerritse), Rn. 27; EuGH, Rs. C-346/04 (Conijn), Rn. 20.

---

Der von dem Konzept des BMVI vorgeschlagene Freibetrag in der Kfz-Steuer bezieht sich auf den Ort der Zulassung des Fahrzeugs und die daraus resultierende Kfz-Steuerpflichtigkeit und knüpft daher ebenfalls nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit des Halters an. Im Hinblick auf ihre Kfz-Steuerpflichtigkeit befinden sich ansässige Personen und Gebietsfremde in der Regel nicht in einer gleichartigen Situation.<sup>45</sup> In Deutschland löst gem. § 1 Abs. 1 KraftStG das Halten von zugelassenen Kraftfahrzeugen die Pflicht zur Zahlung der Kraftfahrzeugsteuer aus, wovon regelmäßig Inländer betroffen sind. Dabei werden gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 KraftStG auch im Ausland zugelassene Kraftfahrzeuge erfasst. Jedoch enthält § 3 Nr. 13 und 15 KraftStG umfangreiche Befreiungen für solche Fahrzeuge, die nur zum vorübergehenden Aufenthalt in das Inland gelangen. Dementsprechend betreffen die Kfz-Steuerpflicht und damit auch der kompensatorische Freibetrag im Rahmen der Kfz-Steuererhebung regelmäßig nur inländische Kfz im Sinne von § 2 Abs. 3 KfzStG. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines Freibetrags für in Deutschland Kfz-Steuerpflichtige im Rahmen der Kfz-Steuer für sich genommen grundsätzlich nicht diskriminierend.

Während jedoch beide Maßnahmen – die Einführung eines Gebührensystems zur Straßennutzung und die faktische Absenkung der Kfz-Steuer – für sich genommen mit dem Unionsrecht vereinbar sein können, erfordert eine Verbindung beider Maßnahmen eine Neubewertung im Rahmen einer Gesamtschau, da sich die gemeinsame Wirkung beider Maßnahmen von der Wirkung der einzelnen Maßnahme unterscheiden kann.<sup>46</sup>

Zwar sind die Regelungen der geplanten Infrastrukturabgabe nicht untrennbar mit der Kfz-Steuer verbunden, da die Steuer- und Abgabepflichtigkeit unabhängig voneinander entstehen und daher die Entrichtung der Kfz-Steuer nicht von der Pflicht zur Zahlung der Abgabe befreit.

Wird jedoch die Kfz-Steuer um einen mit der Abgabe korrespondierenden Freibetrag erweitert, um so wirkungsgleich die Infrastrukturabgabe für Inländer zu kompensieren, steht die Einführung eines Freibetrags in einem engen zeitlichen und kausalen Zusammenhang mit der Einführung der Vignette, so dass sie wertungsmäßig als Einheit erscheinen.<sup>47</sup> Auch wenn beide Maßnahmen formal getrennt beschlossen und in unterschiedlichen Gesetzen verankert werden, so führt die Konnexität dazu, dass beide Maßnahmen zusammen betrachtet und bewertet werden müssen.

Vor diesem Hintergrund zielen die Pläne zur Einführung einer Infrastrukturabgabe auf einen mit der Abgabe korrespondierenden Freibetrag im Rahmen der Kfz-Steuer ab. Da sich der projektierte Freibetrag im Rahmen der Kfz-Steuer unmittelbar auf die Infrastrukturabgabe bezieht, entspricht er einer Vergünstigung für die im Inland Kfz-Steuerpflichtigen. Da die deutsche Kfz-Steuerpflichtigkeit regelmäßig nur inländische Kfz-Halter betrifft und die Zulassung eines Kraftfahrzeugs regelmäßig im Wohnsitzstaat des Halters erfolgt, werden von einer zulassungsortabhängigen Kompensation regelmäßig nur Inländer erfasst. Bleibt die Infrastrukturabgabe gleichwohl an alle Nutzer gerichtet, würden gebietsansässige und nicht gebietsansässige Halter zwar insoweit gleich behandelt, als beide Gruppen unterschiedslos zur Entrichtung der Infrastrukturabgabe verpflichtet blieben. Aufgrund des wirkungsgleichen Freibetrags entstünden für Halter von in Deutschland

---

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-383/05 (Talotta), Rn. 19; EuGH, Rs. C-527/06 (Renneberg), Rn. 59.

<sup>46</sup> GA Jacobs, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-195/90, Rn. 25; EuGH, Rs. C-385/12 (Hervis Sport- és Divatkereskedelmi Kft.), Rn. 34 ff.

<sup>47</sup> Boehme-Neßler, Pkw-Maut für EU-Ausländer?, NVwZ 2014, S. 97, 101.

---

zugelassenen Fahrzeugen jedoch keine zusätzlichen Belastungen. Für nicht gebietsansässige Halter ist keine entsprechende Kompensationsmöglichkeit vorgesehen, so dass die Infrastrukturabgabe primär ausländische Halter mit zusätzlichen Kosten belastet. Soweit der Freibetrag unmittelbar der Kompensation der von gebietsansässigen Haltern zu entrichtenden Infrastrukturabgabe dient und damit nicht Gebietsansässige eine Abgabe entrichten müssten, von der gebietsansässige Halter faktisch befreit wären, führte dies zu ihrer Besserstellung gebietsansässiger Halter gegenüber in anderen EU-Mitgliedstaaten ansässigen Haltern mithin zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der an sich gleichermaßen Infrastrukturabgabepflichtigen.<sup>48</sup>

Angesichts dieser Wirkung der kompensatorischen Freistellung sowie im Hinblick darauf, dass die Personengruppe der in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Halter mit Blick auf die Kfz-Zulassung am Wohnort regelmäßig aus Inländern besteht, wirkt die Infrastrukturabgabe mittelbar diskriminierend zulasten der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten.<sup>49</sup> Damit würde die Kombination einer an sich diskriminierungsfrei ausgestalteten Infrastrukturabgabe mit der gleichzeitigen Einführung von inhaltlich vollständig korrespondierenden Freibeträgen im Rahmen der Kfz-Steuer eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen.

#### 4.2.3. Diskriminierende Wirkung des Vignettenerwerbs

Eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit könnte zudem aus den Vorgaben für den Vignettenerwerb resultieren.

Haltern von in Deutschland zugelassener Fahrzeuge soll die Vignette jährlich gemeinsam mit dem Infrastrukturabgabebescheid zugeschickt werden. Die Höhe der jährlich zu entrichtenden Infrastrukturabgabe soll sich bei inländischen Kfz-Haltern nach der Umweltfreundlichkeit der Fahrzeuge sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr bemessen. Nach den Angaben des BMVI müsste ein inländischer Kfz-Halter eines VW Polo 1.2 TSI eine jährliche Infrastrukturabgabe von 24,- Euro zahlen.

Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen müssen die Vignette im Internet oder an Tankstellen erwerben. Für eine Jahresvignette sollen ausländische Kfz-Halter unabhängig von der technischen Beschaffenheit ihres Fahrzeuges einheitlich 103,04 Euro für Benzin- und von 112,35 Euro für Dieselfahrzeuge zahlen.

Während somit ein inländischer Kfz-Halter eines VW Polo 1.2 TSI eine jährliche Infrastrukturabgabe von 24,- Euro zu zahlen hätte, müsste ein ausländischer Kfz-Halter des gleichen Pkw-Modells eine Jahresvignette für 103,04 € erwerben. Während sich der Preis für inländische Jahresvignetten somit nach der Umweltfreundlichkeit des Kfz sowie nach Hubraum und Zulassungsjahr richtet, ist die Jahresabgabe für ausländische Kfz-Halter einheitlich am Höchstbetrag ausgerichtet.

---

48 Vgl. EuGH, Rs. C-440/08 (Gielen), Rn. 44; EuGH, Rs. C-527/06 (Renneberg), Rn. 60 sowie Boehme-Neßler, NVwZ 2014, S. 97 (101).

49 Boehme-Neßler, NVwZ 2014, S. 97 (100); Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, S. 198 (200); zu der parallelen Fragestellung bei mittelbaren steuerlichen Beihilfen vgl. Heidenhain, Mittelbare Beihilfen, EuZW 2007, S. 623 ff.

---

Eine Abgabenerhebung darf zwar aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität Sachverhalte mit denselben abgabenrechtlichen Folgen typisieren und von übermäßigen Differenzierungsanforderungen absehen kann. Die Vorteile der Typisierung müssen jedoch im rechten Verhältnis zu der mit ihr verbundenen wirtschaftlich ungleichen Wirkung auf die Abgabepflichtigen stehen.<sup>50</sup> Vor diesem Hintergrund wirkt die Staffelung des Jahresvignettenpreises für inländische Kfz-Halter als eine Vergünstigung, die Gebietsfremden nicht gewährt wird, ohne dass für die Ungleichbehandlung objektive Gründe auszumachen sind. Die unterbleibende Staffelung der Vignettenpreise ist nur für Halter von in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeugen vorgesehen und führt damit zu einer indirekten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

Entsprechende Überlegungen betreffen auch die Kurzzeitvignetten, welche mit Blick auf die Vignettenpflicht der inländischen Kfz-Halter regelmäßig nur von ausländischen Kfz-Haltern erworben werden. Das Vorenthalten einer nach bestimmten Kriterien gestaffelten Beitragshöhe führt zu einer ungleichen Behandlung von inländischen und ausländischen Kfz-Haltern und damit zu einer mittelbaren Diskriminierung.

#### 4.2.4. Benachteiligung von Verkehrsunternehmern

Die Kompensation der Infrastrukturabgabe durch eine entsprechende Senkung der Kfz-Steuer für Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen könnte als verbotene Schlechterstellung von Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten im Rahmen von Regelungen zu Straßenbenutzungsgebühren gem. Art. 92 AEUV zu werten sein. Art 92 AEUV untersagt jede Verschlechterung im Verhältnis zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen<sup>51</sup> durch eine nationale Regelung, die mit einer von allen Verkehrsunternehmen zu entrichtenden Straßenbenutzungsgebühr eine neue Belastung auferlegt, die in erheblichem Umfang durch eine nur den inländischen Verkehrsunternehmen zugutekommende Senkung der Kraftfahrzeugsteuer kompensiert wird.

Im Rahmen der Prüfung der Einführung einer Schwerlastabgabe in Deutschland hat der EuGH entschieden, dass die Einführung einer solchen Abgabe bei gleichzeitiger, nur den inländischen Verkehrsunternehmen zugutekommenden Entlastung durch Senkung der Kraftfahrzeugsteuer in der Zusammenschau eine dem Art. 76 EWG-Vertrag (nunmehr: Art. 92 AEUV) zuwiderlaufende Diskriminierung darstelle und daher mit Europarecht unvereinbar sei. Hierdurch würde die wettbewerbliche Lage der ausländischen Verkehrsunternehmen verschlechtert.<sup>52</sup> Es gefährde das Ziel des Art. 92 AEUV, die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu erleichtern, wenn ein Mitgliedstaat den Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten bestehende Vorteile entziehen könne.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Vgl. BVerfGE 99, 280 (290); 110, 274 (292); 116, 164 (182 f.); 120, 1 (30); 123, 1 (19); 127, 224 (246).

<sup>51</sup> Schäfer, in Streinz (Hrsg), EUV/AEUV. Kommentar (2012), Art 92 AEUV, Rn. 14; Stadler, in Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar (2012), Art 92 AEUV, Rn. 3.

<sup>52</sup> EuGH, Rs C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 23.

<sup>53</sup> EuGH, Rs C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 23 ff.; zur Kritik an der Rechtsprechung vgl. Jung, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 92 Rn. 5 f. m.w.N.

---

Die Einführung einer zulassungsortabhängigen Infrastrukturabgabe würde bei ausländischen Verkehrsunternehmen zu finanziellen Mehrbelastungen führen, während das Belastungsniveau bei den inländischen Verkehrsunternehmen infolge der Kompensation konstant bliebe. In Anbetracht der strengen Auslegung der Stillhalteverpflichtung durch den EuGH dürfte daher die Anwendung der geplanten Infrastrukturabgabe auf Verkehrsunternehmer zu einer Verletzung des Art. 92 AEUV führen.

#### 4.2.5. Weitere potenziell diskriminierende Wirkungen

Schließlich könnte eine mittelbare Diskriminierung auch darin zu sehen sein, dass die Pläne zur Einführung einer Infrastrukturabgabe zwar vorsehen, dass ganz oder teilweise von der Kfz-Steuer befreite Fahrzeuge wirkungsgleich von der Infrastrukturabgabe befreit werden sollen. Auch hierbei knüpft die steuerliche Unterscheidung nach Steuerinländer und Steuerausländer an den Ort der Kfz-Steuerpflichtigkeit und der Zulassung des Kfz an. Somit resultiert aus den in den §§ 3 bis 3f KraftStG normierten Ausnahmen, Vergünstigungen und Befreiungen eine Kompensation der Infrastrukturabgabe. Die Vorenthaltung einer entsprechenden Vergünstigung für ausländischen Kfz-Halter bewirkt grundsätzlich eine ungleiche Behandlung von inländischen und ausländischen Kfz-Halter und führt damit zu einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.<sup>54</sup>

#### 4.3. Rechtfertigung

Entsprechend dem von der Kommission formulierten Ziel, ein modernes System von Straßenbenutzungsgebühren, basierend auf dem Nutzerprinzip und dem Verursacherprinzip, zu schaffen,<sup>55</sup> ist die Einführung einer Infrastrukturabgabe mit dem Ziel, die Nutzerfinanzierung auszuweiten, grundsätzlich aus Gründen des Allgemeinwohls, insbesondere aus Gründen der Verkehrssteuerung, der Verringerung von Umweltkosten und Umweltschäden und der Generierung von Einnahmen für Infrastrukturausgaben rechtfertigungsfähig. Vor diesem Hintergrund zielt die geplante Infrastrukturabgabe nicht primär auf den Rechtfertigungsgrund des Umweltschutzes<sup>56</sup>, sondern vielmehr auf eine (zusätzliche) Finanzierung von Infrastrukturkosten durch eine Abgeltung der Straßennutzung ab. Die Finanzierung der Infrastruktur ist grundsätzlich ein geeigneter Rechtfertigungsgrund im Sinne eines zwingenden Allgemeinwohlinteresses.<sup>57</sup> Die gleichmäßige Belastung sowohl inländischer als auch ausländischer Kfz-Halter mit einer Infrastrukturabgabe ist mit Blick auf die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in Deutschland dem Grunde nach

---

<sup>54</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-103/08 (Gottwald), Rn. 30 ff.

<sup>55</sup> KOM(2011) 144 endg. sowie KOM(2012) 199 endg., S. 5.

<sup>56</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 28.

<sup>57</sup> KOM (2012) 199 endg., S. 2 f.; vgl. Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, S. 198 (201); Langeloh, DÖV 2014, S. 365, (370).

durch den steuer- und abgabenrechtlichen Äquivalenzgrundsatz gerechtfertigt, da mit der Belastung die relativ äquivalente Gegenleistung in Form der Bereitstellung von Infrastruktur korrespondiert.<sup>58</sup>

Vor dem Hintergrund der vorstehend dargestellten Eingriffe in die unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote stellt sich vorliegend jedoch nicht die Frage, ob die Infrastrukturangabe an sich, sondern ob die Diskriminierung der ausländischen Kfz-Halter aus Gründen des Allgemeinwohls objektiv gerechtfertigt ist. Eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist unionsrechtlich nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit unabhängigen zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses<sup>59</sup> beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht legitimer Weise verfolgten Zweck stehen.<sup>60</sup>

#### 4.3.1. Rechtfertigung der Kompensation im Rahmen der Kfz-Steuer

Die mittelbare Diskriminierung, die aus der Kompensation der Infrastrukturabgabe durch einen Freibetrag im Rahmen der Kfz-Steuer folgt, könnte durch den für den Bereich des Steuerrechts durch den EuGH anerkannten Rechtfertigungsgrund des Schutzes der Kohärenz des Steuersystems als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein – sofern sich die für das Steuerrecht entwickelten Grundsätze auf den vorliegenden Fall übertragen lassen. Der Rechtfertigungsgrund der Kohärenz zielt im Grundsatz auf die Bewahrung von Lastengleichheit und Systemgerechtigkeit in den nationalen Regelungssystemen ab.<sup>61</sup> Dies umfasst den Rechtfertigungsgedanke des Lastenausgleichs im Sinne einer finanziellen Privilegierung von Personen zum Ausgleich von steuerlichen Belastungen, um die Kohärenz des Steuersystems aufrechterhalten zu können.<sup>62</sup> Dementsprechend müsste eine Infrastrukturabgabe, die faktisch nur ausländische Kfz-Halter betrifft, dem Ausgleich einer von in- und ausländischen Kfz-Haltern getragenen Straßenfinanzierungslast dienen.

---

<sup>58</sup> Hufeld, *Steuerstaat als Staatsform in Europa*, in: Depenheuer u.a. (Hrsg.), *Staat im Wort: Festschrift für Isensee*, 2007, 857 (862); Kube, *Finanzgewalt in der Kompetenzordnung*, 2004, 59.

<sup>59</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-169/91 (B&Q), Rn. 15; EuGH, Rs. C-6/81 (Industrie Diensten Groep), Rn. 9; EuGH, verb. Rs. C-60/84 und 61/84 (Cinéthèque), Rn. 19 ff.

<sup>60</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-55/94 (Gebhard), Rn. 37; EuGH, Rs. C-224/98 (D'Hoop), Rn. 36; EuGH, Rs. C-388/01 (Kommission/Italien), Rn. 26; EuGH, Rs. C-431/01 (Mertens), Rn. 32 ff.; EuGH, Rs. C-148/02 (Garcia Avello), Rn. 31; EuGH, Rs. C-319/02 (Manninen), Rn. 28 f.; EuGH, Rs. C-209/03 (Bidar), Rn. 54; EuGH, Rs. C-265/04 (Bouanich), Rn. 26 ff.; EuGH, Rs. C-174/08 (NCC Construction Danmark), Rn. 44; EuGH, Rs. C-25/10 (Missionswerk), Rn. 29; EuGH, verb. Rs. C-338/11-C-347/11 (Santander Asset Management), Rn. 23 ff.

<sup>61</sup> EuGH, Rs. C-204/90 (Bachmann), Rn. 21; EuGH, Rs. C-80/94 (Wielockx), Rn. 24; Rn. 56; EuGH, Rs. C-35/98 (Verkooijen), Rn. 57; EuGH, Rs. C-157/07 (Krankenhaus Ruhesitz am Wannsee), Rn. 42, vgl. Cordewener, *Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht*, 2002, S. 980.

<sup>62</sup> EuGH, Rs. C-107/94 (Asscher), Rn. 58; EuGH, Rs. C-264/96 (ICI), Rn. 29; EuGH, Rs. C-55/98 (Vestergaard), Rn. 24; EuGH, Rs. C-388/01 (Kommission/Italien), Rn. 23 ff.

Dementsprechend rechtfertigt die Kohärenz des Steuersystems die Versagung von bestimmten Steuervorteilen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Belastung und der lastenausgleichenden Bevorteilung besteht.<sup>63</sup> Ein solcher unmittelbarer Zusammenhang liegt insbesondere dann vor, wenn zwischen der be- und entlastenden Regelung eine strenge Wechselbeziehung besteht und die Wirkungen ein und denselben Steuerpflichtigen treffen.<sup>64</sup> Der aus der Sicht eines Steuerpflichtigen bestehende Vor- und Nachteil sowie die Kompensation des Nachteils müssen innerhalb derselben Steuerart erfolgen.<sup>65</sup>

Vor diesem Hintergrund könnte eine Kombination von verschiedenen Arten der Infrastrukturfinanzierung in einer Gesamtbetrachtung als zusammenhängendes Regelungssystem angesehen werden.<sup>66</sup> Aus Gründen der Kohärenz könnte die Privilegierung der inländischen Kfz-Halter hinsichtlich der Infrastrukturabgabe jedoch nur gerechtfertigt werden, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem mit der Abgabe verfolgten Finanzierungszweck und der Zahlung der inländischen Kfz-Steuer bestehen würde.<sup>67</sup> Das wäre insbesondere dann der Fall, wenn inländischen Kfz-Halter bereits mit ihrer Kfz-Steuer einen ausgleichbaren Beitrag für die Infrastrukturfinanzierung leisten würden und damit die besondere Belastung der ausländischen Kfz-Halter mit einer von inländischen Kfz-Haltern zu tragenden, spezifisch auf die Straßennutzung bezogene Last korrespondierte.

Die geplante Infrastrukturabgabe stellt sich nach den Plänen des BMVI als nichtsteuerliche Abgabe mit Gegenleistungscharakter zum Ausgleich eines spezifischen Sondervorteils dar.<sup>68</sup> Bei nichtsteuerlichen Abgaben wird die Höhe der Abgabe durch den öffentlichen Aufwand vorgegeben. Die Abgaben werden nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, sondern speziell zur Finanzierung des Straßenausbaus, also für einen besonderen Finanzbedarf erhoben.<sup>69</sup> Dementsprechend zielt die geplante Infrastrukturabgabe ab auf eine Infrastrukturfinanzierung durch

---

<sup>63</sup> EuGH, Rs. C-204/90 (Bachmann), Rn. 17 ff.; EuGH, Rs. C-300/90 (Kommission/Belgien), Rn. 10 ff.; EuGH, Rs. C-107/94 (Asscher), Rn. 56; EuGH, Rs. C-251/98 (Baars), Rn. 37; EuGH, Rs. C-315/02 (Lenz), Rn. 36; EuGH, Rs. C-157/07 (Krankenheim Ruhesitz am Wannsee), Rn. 42; EuGH, Rs. C-418/07 (Papillon), Rn. 51; Vgl. Sedemund, Die Bedeutung des Prinzips der steuerlichen Kohärenz als Rechtfertigungsaspekt für Eingriffe in die Grundfreiheiten des EG-Vertrages, IStR 2001, 190 (192); vgl. auch Kokott/Ost, Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht, EuZW 2011, 496 (500 ff.).

<sup>64</sup> EuGH, Rs. C-80/94 (Wielockx), Rn. 24; EuGH, Rs. C-35/98 (Verkooijen), Rn. 57.

<sup>65</sup> EuGH, Rs. C-315/02 (Lenz), RN. 36; EuGH, Rs. C-80/94 (Wielockx), Rn. 25; EuGH, Rs. C-242/03 (Weidert/Paulus), Rn. 25; Schlussanträge GA Kokott zu EuGH, Rs. C-319/02 (Manninen), Rn. 49 ff.; vgl. Englisch, Fiscal Cohesion in the Taxation of Cross-Border Dividends, ET 2004, 355 (356 ff).

<sup>66</sup> Vgl. hierzu KOM(2012)199 endg., S. 4. sowie EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Rn. 23.

<sup>67</sup> Langeloh, Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung einer zulassungsortabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr, DÖV 2014, S. 365, 372.

<sup>68</sup> S.o. 2.2. sowie BVerfGE 9, 291 (298).

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 110, 370 (384); 124, 348 (364); Birk/Eckhoff, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 54 (57); Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 64.

---

die Nutzer und die Einnahmen aus dem Vignettenverkauf müssen entsprechend allgemeinen Gebührengrundsätzen der Infrastrukturerhaltung zugutekommen.

Die Kompensation der Belastungen für inländische Kfz-Halter soll hingegen durch einen Freibetrag im Rahmen der Kfz-Steuer erfolgen. Steuern sind öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.<sup>70</sup> Das jährliche Aufkommen der Kfz-Steuer fällt gem. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG in die Ertragshoheit des Bundes, fließt dem Haushalt zweckungebunden zu und trägt damit nicht zwangsläufig zur Finanzierung der Infrastruktur bei.<sup>71</sup> Im Bundeshaushalt besteht keine haushaltsgesetzliche Verbindung zwischen den Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und den Ausgaben für die Straßeninfrastruktur, sodass zwischen beiden Posten kein unmittelbarer Zusammenhang angenommen werden kann. Dem entspricht die gegenwärtige Steuerbemessung, welche keinen Bezug zur Straßenbenutzung durch das Fahrzeuggewicht aufweist, sondern die Steuer nach den Umweltauswirkungen des Fahrzeugbetriebes in Form der Hubraumgröße und des Kohlendioxidausstoßes bemisst.<sup>72</sup> Zudem berechtigt nicht erst die Entrichtung der Kraftfahrzeugsteuer, sondern die Zulassung des Kraftfahrzeugs zur Fahrzeug- und Straßenbenutzung.<sup>73</sup>

In der Gesamtschau lässt sich somit keine strenge Wechselbeziehung zwischen beiden Finanzierungsarten im Sinne steuerlicher Kohärenz feststellen. Die Erträge der Infrastrukturabgabe fließen zweckgebunden in die Finanzierung der Infrastruktur, während es bei der Kfz-Steuer de lege lata an einer solchen Zweckbindung fehlt und es sich mithin um rechtlich zweckungebundene Einnahmen handelt.<sup>74</sup>

Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Kfz-Steuer und der Infrastrukturfinanzierung ließe sich erst dann annehmen, wenn der Gesetzgeber das Kfz-Steueraufkommen mit einer derartigen Zweckbindung versehen oder eine Kfz-Sonderabgabe einführen würde. In einem solchen Regelungssystem der staatlichen Infrastrukturfinanzierung könnten inländische Kfz-Halter von den Infrastrukturabgabe befreit werden, da sie schon mit der zweckgebundenen Kfz-Steuer oder entsprechenden Sonderabgaben an der Infrastrukturfinanzierung beteiligt wären, sodass auch im

---

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 49, 343 (353); 110, 274 (294); 124, 235 (243); 124, 348 (364).

<sup>71</sup> Hartman, Die Mindestkraftfahrzeug-Besteuerung nach der Eurovignetten-Richtlinie, EuZW 2012, 413 (414ff.); Gawel, CO 2-basierte Kfz-Steuer – eine Klimaschutzsteuer?, ZUR 2010, 3 (4 ff.).

<sup>72</sup> Gawel, CO 2-basierte Kfz-Steuer – eine Klimaschutzsteuer?, ZUR 2010, 3 (4 ff.).

<sup>73</sup> Hof, Straßenverkehrsabgaben und Europarecht, 1998, S. 146.

<sup>74</sup> Reiß, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 21. Aufl., 2013, § 15, Rn. 48.

Hinblick auf die Kohärenz ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der gebührenfreien Autobahnbenutzung und der zweckgebundenen Kraftfahrzeugsteuer bestehen würde.<sup>75</sup> Ohne das Bestehen einer konkreten haushaltsgesetzlichen Zweckbindung<sup>76</sup> der Einnahmen aus der Kfz-Steuer im Sinne von § 7 S. 2 HGrG<sup>77</sup> bzw. § 8 S. 2 BHO<sup>78</sup> und damit der Herstellung eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Kfz-Steuer und der Infrastrukturfinanzierung bestünde auch keine unionsrechtliche Kohärenz als unionsrechtliche Voraussetzung für eine Rechtfertigung der mittelbaren Diskriminierung.

#### 4.3.2. Rechtfertigung der unterschiedlichen Vignettenpreise

Diese Differenz des Jahresvignettenpreises für inländische und ausländische Kfz-Halter wird im BMVI-Infopapier mit höheren Verwaltungskosten begründet.<sup>79</sup> Die Vermeidung hoher Verwaltungskosten vermag eine mittelbare Diskriminierung jedoch nicht zu rechtfertigen. Die Senkung der Verwaltungskosten ist nach der Rechtsprechung des EuGH nämlich rein wirtschaftlicher Natur und stellt daher keinen zulässigen Rechtfertigungsgrund dar.<sup>80</sup> Auch das Ziel einer vereinfachten Abgabenerhebung kann eine Diskriminierung nicht rechtfertigen.<sup>81</sup>

Aus dem Gleichheitssatz folgt für das Steuer- und Abgabenrecht der Grundsatz der Belastungsgleichheit.<sup>82</sup> Dementsprechend müssen die Vignettenpreise zur Vermeidung von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verhältnismäßig gestaffelt sein. Entsprechend den Vorschlägen der Kommission kann dies dadurch erfolgen, dass ein Vignettensystem mindestens drei Arten (wöchentliche, monatliche und jährliche Vignetten) umfasst.<sup>83</sup> Auch wenn ein gewisser Unterschied zwischen den durchschnittlichen Tagespreisen für Langzeit- und Kurzzeitvignetten

---

<sup>75</sup> Langeloh, Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung einer zulassungsortabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr, DÖV 2014, S. 365, 372.

<sup>76</sup> Zur Herstellung eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Kfz-Steuer und Infrastrukturfinanzierung und den verfassungsrechtlichen Grenzen einer Zweckbindung von Steuern vgl. BVerfGE 7, 244 (254); 49, 343 (353); 81, 156 (186 f.); 82, 159 (179 ff.); 110, 274 (294) sowie Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 227 ff.; Waldhoff, Die Zwecksteuer: Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben, StuW 2002, 285 ff.

<sup>77</sup> Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398).

<sup>78</sup> Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2395).

<sup>79</sup> BMVI-Infopapier, S. 4.

<sup>80</sup> EuGH, Rs C-514/12 (Salzburger Landeskliniken), Rn. 43.

<sup>81</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-279/93 (Schumacker), Rn. 43ff.; EuGH, Rs. 87/99 (Zurstrassen), Rn. 24f.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 117, 1 (30); 124, 235 (244); BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 u.a. -, Rn. 121.

<sup>83</sup> KOM(2012) 199 endg, 6.

---

nach Ansicht der Kommission gerechtfertigt ist,<sup>84</sup> sollte der durchschnittliche Preis pro Tag (Tagesäquivalent) der Vignette mit der kürzesten Gültigkeitsdauer nicht außer Verhältnis zum durchschnittlichen Preis pro Tag bezogen auf die Vignette mit der längsten Gültigkeitsdauer (d.h. also der Jahresvignette) stehen, da andernfalls Ausländer, die typischerweise nur kurzzeitig das deutsche Straßennetz nutzen, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt würden.<sup>85</sup>

Der Umstand, dass ein inländischer Halter eines umweltfreundlichen Kleinwagens für eine Jahresvignette 28 Euro zahlen müsste, der ausländische Halter des gleichen Wagens jedoch je nach Vignettenart 10 Euro, 20 Euro oder 103,04 Euro zahlen müsste, lässt daran zweifeln, dass die Vignettenpreise für ausländische Kfz-Halter den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen. Mit Blick auf die Einordnung der Infrastrukturabgabe als Straßennutzungsgebühr erfordert das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, dass kein Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der Straßennutzung bestehen darf.<sup>86</sup>

#### 4.3.3. Rechtfertigung durch die „Belastungsgleichheit“ von ausländischen und inländischen Kfz-Haltern

Die Zielsetzung, auch ausländische Autofahrer an den Infrastrukturkosten zu beteiligen und so eine potenziell bestehende Inländerdiskriminierung zu beseitigen kann eine mittelbare Diskriminierung nicht rechtfertigen. Zwar ließe sich insoweit anführen, dass deutsche Kfz-Halter sowohl über ihre allgemeine Steuerpflichtigkeit als auch über die Infrastrukturabgabe zur Infrastrukturfinanzierung beitragen würden. Nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen über seine steuerliche Inanspruchnahme hinaus zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, bedürfen zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung.<sup>87</sup> Als sachliche Gründe, die die Bemessung einer Gebühr oder eines Beitrags rechtfertigen können, sind neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt.<sup>88</sup>

Das mögliche Bestehen einer Inländerdiskriminierung betrifft nur die Frage der Eröffnung des Anwendungsbereichs der Grundfreiheiten bzw. ihres Schutzzumfangs und die Anforderung eines grenzüberschreitenden Bezugs einer nationalen Maßnahme. Sie betreffen nicht den Gesichtspunkt der Rechtfertigung einer potenziell diskriminierenden Maßnahme.

---

<sup>84</sup> KOM(2012) 199 endg, 7.

<sup>85</sup> KOM (2012) 199 endg., S. 6 ff.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 50, 217 (226); 91, 207 (223); Langeloh, Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung einer zulassungsortabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr, DÖV 2014, S. 365, 367.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfGE 75, 108 (158); 93, 319 (343); 108, 1 (16 f.); 124, 235 (244); 132, 334 (349).

<sup>88</sup> BVerfGE 132, 334 (349).

---

#### 4.3.4. Rechtfertigung der Benachteiligung von Verkehrsunternehmern

Im Hinblick auf Art. 92 AEUV ist anzumerken, dass diese Norm dem Rat die Möglichkeit eröffnet, einen Mitgliedstaat mit **einstimmigem Beschluss** von dem Diskriminierungs- und Veränderungsverbot dieser Vorschrift zu befreien.<sup>89</sup> Eine **Rechtfertigung diskriminierender Regelungen** ist auf Grundlage des Art. 92 AEUV hingegen ausgeschlossen.<sup>90</sup>

### 5. Zusammenfassung

Das vom BMVI am 7. Juli 2014 vorgestellte Konzept für die Einführung einer an die Systematik des KfzStG angelehnten Infrastrukturabgabe für Kfz mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t bei gleichzeitiger Kompensation der Abgabenlast für inländische Kfz-Steuerpflichtige in Form eines Freibetrags im Rahmen der Kfz-Steuer führte zu einer mittelbaren Diskriminierung von Unionsbürgern im Anwendungsbereich des Unionsrechts, die sich nicht auf unionsrechtlich anerkannte Rechtfertigungsgründe stützen ließe. Zudem führt die geplante Infrastrukturabgabe zu einer potenziellen Beeinträchtigung von Verkehrsunternehmern im Sinne von Art. 92 AEUV.

(Hannes Rathke)

---

89 vgl. dazu Jung, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, Art. 92 AEUV Rn. 5, 8

90 Für die umstrittene Rechtfertigungsfähigkeit eines Verstoßes gegen die Stillhalteklausele gem. Art. 92 AEUV vgl. Jung, in: Callies/Ruffert, Art. 92 AEUV, Rn. 9; Epiney/Heuck/Schleiss, in: Dausers, 33. EL, Abschnitt L, Rn. 169.