

Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften
herausgegeben von der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg

Sebastian Hartmann

**Die Vereinbarkeit der
sogenannten Pkw-Maut mit dem
Recht der Europäischen Union**

Sebastian Hartmann

Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut
mit dem Recht der Europäischen Union

WÜRZBURGER
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben
von
der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg

Band 95

ERGON VERLAG

Sebastian Hartmann

Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut
mit dem Recht der Europäischen Union

ERGON VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2016 Ergon-Verlag GmbH • 97074 Würzburg
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb des Urheberrechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlages.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen jeder Art, Übersetzungen, Mikroverfilmungen
und für Einspeicherungen in elektronische Systeme.
Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.
Satz: Matthias Wies, Ergon-Verlag GmbH
Umschlaggestaltung: Jan von Hugo

www.ergon-verlag.de

ISSN 1432-0339
ISBN 978-3-95650-153-1

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen meines Aufbaustudiums Europäisches Recht zur Erlangung des akademischen Grades „Magister des Europäischen Rechts“ (Legum Europaeorum Magister – LL.M.Eur. -) als Magisterarbeit mit dem Titel „Die Vereinbarkeit einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit dem Recht der Europäischen Union“ an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg im Sommersemester 2015 angenommen. Die Fertigstellung der Arbeit erfolgte im August 2015. Es handelt sich um eine für die Veröffentlichung aktualisierte Fassung. Rechtsprechung und Literatur sind auf dem Stand von Dezember 2015.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Eckhard Pache, der als Betreuer der Arbeit mir bei Fragen stets hilfreich zur Seite gestanden und wertvolle Anregungen gegeben hat, die zum guten Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Nicht zuletzt möchte ich ihm herzlich dafür danken, dass er eine frühe Publikation der Arbeit befürwortet und unterstützt hat.

Der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, vertreten durch die Dekanin Frau Prof. Dr. Eva-Maria Kieninger, möchte ich darüber hinaus für die freundliche Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften“ danken.

Des Weiteren gebührt meinen Eltern Dank, die mich stets in meinen Bestrebungen und meinem Werdegang unterstützt haben. Sie haben durch ihre immerwährende Unterstützung in Studium und Aufbaustudium diese Arbeit überhaupt erst ermöglicht.

Ein herzliches Dankeschön sei meiner Freundin Maria ausgesprochen, die mir in der Entstehungszeit der Arbeit zur Seite stand.

Schließlich möchte ich Ihnen danken, liebe Leserin und lieber Leser, dass Sie dieses Buch zur Hand genommen haben. Ich wünsche Ihnen eine interessante und aufschlussreiche Lektüre!

Würzburg, im Dezember 2015

Sebastian Hartmann

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
I. Entwicklung der deutschen Pkw-Maut	11
II. Gründe für die Einführung der Infrastrukturabgabe	15
III. Regelungsinhalt der Gesetze	15
1. Regelungsinhalt des Infrastrukturabgabengesetzes	16
2. Regelungsinhalt des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes	19
IV. Mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht	20
V. Rechtsnatur der Infrastrukturabgabe.....	20
B. Deutschlands Gesetzgebungskompetenz für den Regelungsbereich einer Infrastrukturabgabe	23
I. Regelungsbereich der direkten Steuern.....	23
II. Regelungsbereich der Verkehrspolitik.....	23
C. Verstoß gegen Art. 92 AEUV	27
I. Anwendbarkeit der Norm	27
II. Tatbestand des Art. 92 AEUV.....	28
1. Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten	28
2. Vorschrift mit unmittelbarer oder mittelbarer Auswirkung.....	30
a) Infrastrukturabgabe.....	30
b) Gesamtbetrachtung.....	31
3. Verstoß gegen Art. 92 AEUV („nicht ungünstiger“)	33
a) Abstandssicherungsgebot (statischer Vergleich)	34
b) Diskriminierungsverbot (dynamischer Vergleich)	36
c) Stellungnahme	39
d) Parallele zur Lkw-Maut	41
e) Zwischenergebnis.....	44
4. Keine Ausnahmeregelung / unmittelbare Wirkung.....	44
5. Rechtfertigung	45
III. Zwischenergebnis.....	46
D. Verstoß gegen EU-Grundfreiheiten.....	47
I. Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV)	47
1. Abgabe mit zollgleicher Wirkung.....	49
2. Maßnahme mit beschränkender Wirkung	50
3. Zwischenergebnis	52
II. Verstoß gegen das Verbot höherer Abgaben für Waren aus Mitgliedstaaten	52
1. Abgabe auf Waren.....	53

2. Höhere Abgabe und Beeinträchtigung der Wettbewerbsneutralität	55
3. Zwischenergebnis	56
III. Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff. AEUV)	56
IV. Niederlassungsfreiheit (Art. 49 ff. AUEV)	57
V. Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV).....	59
VI. Zwischenergebnis.....	62
E. Verstoß gegen das Allgemeine Diskriminierungsverbot.....	63
I. Anwendbarkeit der Norm	63
II. Anwendungsbereich	63
1. Sachlicher Anwendungsbereich.....	63
2. Persönlicher Anwendungsbereich.....	65
3. Räumlicher und zeitlicher Anwendungsbereich	65
III. Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.....	66
1. Direkte (unmittelbare) Diskriminierung.....	66
a) Das Infrastrukturabgabengesetz	66
b) Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz	68
2. Indirekte (mittelbare) Diskriminierung	69
a) Diskriminierung von EU-Ausländern durch die Infrastrukturabgabe mit Steuerentlastungsbetrag	71
aa) Benachteiligung durch staatliche Gewalt	71
bb) Anrechnung und Kopplung von Infrastrukturabgabe und Freigrenzen bei der Kfz-Steuer.....	72
aaa) Benachteiligung durch den Wegfall eines Vorteils.....	75
bbb) Benachteiligung im Ergebnis	76
cc) Zwischenergebnis	79
b) Diskriminierung durch die konkrete Ausgestaltung der Infrastrukturabgabenhöhe.....	80
c) Diskriminierung durch die preisliche Staffelung der Infrastrukturabgabe.....	81
aa) Leitlinien der Europäischen Kommission.....	82
bb) Anforderungen der Eurovignettenrichtlinie.....	84
cc) Zwischenergebnis	84
d) Diskriminierung durch die Ausgestaltung der Erhebungsart der Infrastrukturabgabe	85
e) Zwischenergebnis.....	85
IV. Rechtfertigung	86
1. Lastenausgleich im Rahmen der Kfz-Steuer.....	87

2. Belastungsgleichheit.....	90
3. Zwischenergebnis	90
V. Zwischenergebnis.....	90
F. Konformität mit dem Beihilferecht.....	91
I. Begünstigung im Sinne des Art. 107 AEUV.....	91
II. Staatlich oder aus staatlichen Mitteln gewährt.....	92
III. Bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige.....	92
IV. Zwischenergebnis.....	93
G. Richtlinienkonforme Ausgestaltung (Eurovignettenrichtlinie)	95
H. Verstoß gegen Doppelbesteuerungsverbote	97
I. Gesamtergebnis	99
J. Nationale Problemfelder.....	101
K. Regelung in anderen Ländern.....	105
L. Fazit	109
Literaturverzeichnis	111

A. Einleitung

I. Entwicklung der deutschen Pkw-Maut

Während in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union¹ bereits seit Jahrzehnten Gebühren bzw. Beiträge für die Nutzung von Straßen erhoben werden,² ist der Gedanke an eine Pkw-Maut in Deutschland vergleichsweise jung. Zwar gab es in der jüngsten Vergangenheit schon des Öfteren Diskussionen über die Sinnhaftigkeit einer Nutzungsgebühr auf deutschen Straßen, jedoch überwogen lange Zeit die Stimmen, die sich gegen eine Maut aussprachen.³ Mit der Einführung einer Lkw-Maut, die es in Deutschland seit dem 1. Januar 2005 gibt, wurde lediglich der Verkehr ab zwölf Tonnen⁴ zur Kasse gebeten.⁵ Wenngleich vereinzelt immer mal wieder nach der Einführung einer Maut gerufen wurde, so beispielsweise im April 2010 als das Umweltbundesamt eine flächendeckende elektronische Pkw-Maut forderte,⁶ gab es seitens der Politik keinerlei größere Bestrebungen, eine solche Abgabe einzuführen. Häufig blitzten aus den Reihen der Regierungspolitiker Sätze auf wie „Mit mir wird es keine Pkw-Maut geben“ (Kanzlerin Angela Merkel im TV-Duell mit SPD-Kanzlerkandidat Peer Steinbrück) und eine Maut stehe „derzeit nicht auf der Tagesordnung“ (ehem. Verkehrsminister Peter Ramsauer).

Erst als sich die CSU dem Thema Pkw-Maut annahm, wurde die Maut in Berlin salonfähig. Im Mittelpunkt stand vor allem der Aspekt, dass fast alle europäischen Nachbarländer eine Gebühr für die Straßennutzung erheben und man durch Deutschland „gratis durchfahren“ könne.⁷ So führte die

¹ Im Folgenden: EU-Mitgliedstaaten.

² So ist beispielsweise in Österreich seit 1997 ein zeitbezogenes Nutzungsentgelt für Autobahnen und Schnellstraßen fällig; auch Rumänien, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Bulgarien und die Slowakei verfügen über ein Vignettensystem; eine streckenbezogene Maut findet man beispielsweise in Frankreich, Italien, Kroatien, Portugal und Spanien; Eine Ausführliche Aufstellung zur Maut in den einzelnen EU Mitgliedstaaten findet sich bei *Hering*, Die Pkw-Maut in der Europäischen Union, in: SVR 2012, 329 ff.

³ Vgl. DPA, CDU-Haushälter in Spardiskussion für Pkw-Maut, Verkehrs-Rundschau vom 18.05.2010, <http://www.verkehrsrundschau.de/cdu-haushaelter-in-spardiskussion-fuer-pkw-maut-943217.html> <03.12.2015>.

⁴ § 1 Abs. 1 BFStrMG (bereits ab 7,5 Tonnen ab 01.10.2015).

⁵ Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG).

⁶ *Erdmenger/Hoffmann/Frey/Lambrecht/Wlodarski*, Pkw-Maut in Deutschland? – Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung, Umweltbundesamt im April 2010.

⁷ „Fast alle unsere europäischen Nachbarn erheben eine Maut, können bei uns aber gratis durchfahren. Ich werde da nicht lockerlassen.“ so *Seehofer* in der Passauer Neuen Presse am 05.10.2011, vgl. *Meiritz*, Geschichte der Pkw-Maut: Beschworen, bekämpft, beschlossen, Spiegel-Online vom 17.12.2014, <http://www.spiegel.de/politik/>

CSU zur Bundestagswahl 2013 unter anderem mit dem Schlagwort „Ausländermaut“ Wahlkampf und sorgte anschließend bei der Verhandlung des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD dafür, dass die Einführung der Pkw-Maut in Deutschland in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde.⁸ Somit oblag Alexander Dobrindt (CSU) die Aufgabe, der seit dem 17. Dezember 2013 als Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur für die Ausgestaltung und Umsetzung der Maut in Deutschland zuständig ist, ein dem Koalitionsvertrag entsprechendes Gesetz zu entwerfen und auf den Weg zu bringen.

Seit der Bundestagswahl 2013 wurden verschiedene Entwürfe erarbeitet und bereits vor der Einbringung in den Bundestag in mehrfacher Hinsicht kritisiert. Neben der Sinnhaftigkeit einer Maut wurde der finanzielle Nutzen in Frage gestellt, aber die Kritik erstreckte sich auch auf die europarechtliche Konformität der Maut-Konzepte, die Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sein soll.

Schließlich hat die Bundesregierung am 17. Dezember 2014 zwei Gesetzesentwürfe zur Einführung einer Pkw-Maut beschlossen. Zum einen handelt es sich um den „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“⁹, zum anderen um den „Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes“ (Verkehr-StÄndG 2).¹⁰

Noch vor der Vorstellung der Gesetzesentwürfe im Kabinett wandte sich die EU Verkehrskommissarin Violeta Bulc via Mail an Bundesminister Dobrindt und verwies darauf, dass die Verrechnung der Pkw-Maut mit der Kfz-Steuer für Inländer eine Diskriminierung von ausländischen Kfz-Halterinnen¹¹ und Haltern darstellt. Zudem machte die Kommissarin auf die in einigen Fällen unverhältnismäßige Preisgestaltung von Kurzzeitvignetten für ausländische Kfz aufmerksam.¹²

deutschland/pkw-maut-im-bundeskabinett-zitate-aus-zehn-jahren-maut-streit-a-1008756.html <03.12.2015>.

⁸ „Deutschlands Zukunft gestalten“ – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode: „Diesem Ziel dient auch eine Ausweitung der LKW-Maut sowie eine europarechtskonforme PKW-Maut, mit der wir Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für das Autobahnnetz beteiligen wollen, ohne im Inland zugelassene Fahrzeuge höher als heute zu belasten.“ Präambel S. 9.

⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015.

¹⁰ Entwurf eines Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes, BT-Drs. 18/3991 vom 11.02.2015.

¹¹ Aus Gründen der Lesbarkeit und Kürze wird im Folgenden auf die weibliche Form verzichtet, in solchen Fällen sind stets beide Geschlechter gemeint.

¹² Siehe hierzu mit dem Inhalt des Schreibens der Kommissarin Bulc an Bundesminister Dobrindt die kurze Stellungnahme von Hillgruber, *Hillgruber*, Kurze Stellungnahme

Nachdem die beiden Gesetzesentwürfe schließlich in den Bundestag eingebracht wurden, gab der Bundesrat eine Stellungnahme gemäß Art. 76 Abs. 2 GG ab, die er in seiner 930. Sitzung vom 6. Februar 2015 beschlossen hatte.¹³ Darin lehnt der Bundesrat die Einführung einer Infrastrukturabgabe unter anderem wegen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit europäischem Recht ab. Die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens¹⁴ sei insbesondere durch die gleichzeitige Schaffung eines Freibetrags bei der Kfz-Steuer gegeben.¹⁵ Zudem kritisiert der Bundesrat die unzureichenden Einnahmen, die sich durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe ergeben würden. Insgesamt wurden Zweifel an der Einnahmenprognose geäußert. Weiterhin führt der Bundesrat aus, dass die Bemessung der Kosten für die Kurzzeitvignetten ausländischer Kfz-Halterinnen und Halter mit Blick auf die Jahresvignetten unverhältnismäßig hoch ist und folglich gegen Gemeinschaftsrecht verstößt.¹⁶ Letzteres werde insbesondere daran deutlich, dass für bestimmte Fahrzeugtypen der Preis der Kurzzeitvignette teurer ausfalle als für die Jahresvignette.

Nachdem die Stellungnahme des Bundesrates vorlag, befasste sich der Bundestag mit den von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesentwürfen. Hierbei wurde, nicht zuletzt durch die erneute Kritik aus Brüssel,¹⁷ seitens des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss) der Gesetzesentwurf zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen insbesondere hinsichtlich der Kurzzeitvignettenpreise angepasst. Im Ergebnis wurde eine Staffelung anhand der Jahresvignettenpreise eingefügt.¹⁸

Auch der Finanzausschuss (7. Ausschuss) nahm einige Änderungen an dem Entwurf für ein Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz vor. Vor dem Hintergrund der Europarechtskonformität der Infrastrukturabgabe ist die Änderung des Zeitpunkts des Inkrafttretens relevant. Hier wurde das ursprüngliche Datum gestrichen und festgelegt, dass das Gesetz an dem Tag

zu den europarechtlichen Einwänden der Kommissarin Bulc gegen den Entwurf eines Infrastrukturabgabengesetzes, Stellungnahme vom 13.12.2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/hillgruber-stellungnahme-zu-einwaenden-kommissionarin-bulc.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>.

¹³ BR-Drs. 648/14 vom 06.02.2015.

¹⁴ Art. 258 AEUV; zum Vertragsverletzungsverfahren siehe *Herdegen*, Europarecht, 16. Aufl. 2014, § 9 Rn. 4 ff.

¹⁵ BR-Drs. 648/14 vom 06.02.2015 Nr. 10.

¹⁶ BR-Drs. 648/14 vom 06.02.2015 Nr. 18.

¹⁷ Siehe hierzu PK/Reuters, Die geplante Pkw-Maut verstößt gegen das EU-Recht, Focus-Online vom 27.02.2015, http://www.focus.de/politik/deutschland/gutachten-aus-bruessel-die-geplante-pkw-maut-verstoest-gegen-das-eu-recht_id_4507560.html<03.12.2015>.

¹⁸ Vgl. hierzu BT-Drs. 18/4455 vom 25.03.2015.

in Kraft tritt, an dem die Abgabenerhebung nach dem Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen beginnt.¹⁹

Beide Gesetze wurden am 27. März 2015 in der 98. Sitzung des 18. Deutschen Bundestages in namentlicher Abstimmung beschlossen. Dabei votierten 433 Abgeordnete für das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe in der geänderten Fassung des Ausschusses bei 128 Gegenstimmen. Auch das Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz wurde mit 438 Stimmen bei 117 Gegenstimmen beschlossen.²⁰

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 8. Mai 2015 in seiner 933. Sitzung festgesetzt, keinen Einspruch nach Art. 77 Abs. 2 GG zu erheben. Damit haben die vom Bundestag am 27. März 2015 verabschiedeten Gesetze zur Infrastrukturabgabe und Verkehrsteueränderung auch den Bundesrat passiert.

Die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten nach Art. 82 Abs. 1 GG erfolgte am 8. Juni 2015. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Fragestellung verwiesen, ob dem Bundespräsidenten im Rahmen eines möglicherweise²¹ zustehenden materiellen Prüfungsrechts auch die Prüfung auf Europarechtskonformität der Gesetze obliegt.²²

Nach der Veröffentlichung der Gesetze am 11. Juni 2015 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gegen Deutschland eingeleitet und den zuständigen Behörden ein Mahnschreiben zugeleitet.²³ Als Reaktion hierauf hat Verkehrsminister Dobrindt angekündigt, die Einführung der Infrastrukturabgabe solange hinauszuschieben, bis eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs²⁴ vorliegt.²⁵ Möglich ist dies durch § 16 Abs. 1 InfrAG. Danach beginnt die Abgabenerhebung, sobald die technische Einsatzbereitschaft durch das Kraftfahrt-Bundesamt festgestellt und die Feststellung im Bundesanzeiger bekannt gemacht ist. Dafür bedarf es zusätzlich der Zustimmung durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

¹⁹ Siehe BT-Drs. 18/4448 vom 25.03.2015.

²⁰ Deutscher Bundestag, 98. Sitzung, 27. März 2015, Plenarprotokoll 18/98.

²¹ Zur Frage, ob dem Bundespräsidenten ein formelles und materielles Prüfungsrecht zusteht, vgl. *Linke*, Der Bundespräsident als Staatsnotar oder das vermeintliche „formelle“ und „materielle“ Prüfungsrecht, in: DÖV 2009, 434 ff.

²² Zur Frage der Prüfung der Vereinbarkeit mit Europäischem Unionsrecht siehe *Butzer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 73. EL 2014, Art. 82 GG, Rn. 190 ff.

²³ Vgl. Zeit-Online/Reuters/AFP/SUK, Dobrindt verschiebt Start der Pkw-Maut, Zeit-Online vom 18.06.2015, <http://www.zeit.de/mobilitaet/2015-06/dobrindt-maut-verschiebung> <03.12.2015>.

²⁴ Im Folgenden: EuGH.

²⁵ Zeit-Online/Reuters/AFP/SUK, Dobrindt verschiebt Start der Pkw-Maut, Zeit-Online vom 18.06.2015, <http://www.zeit.de/mobilitaet/2015-06/dobrindt-maut-verschiebung> <03.12.2015>.

Gegenständlicher Schwerpunkt der nachfolgenden Prüfung auf Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht bildet das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen. Da einige im Zusammenhang mit der Europarechtskonformität der Infrastrukturabgabe relevanten Regelungsänderungen das Kraftfahrzeugsteuergesetz betreffen, wird im Folgenden auch auf einige Punkte des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes eingegangen.

II. Gründe für die Einführung der Infrastrukturabgabe

Neben den offensichtlich gegebenen politischen Gründen²⁶, die zur Einführung einer Pkw-Maut in Gestalt der Infrastrukturabgabe geführt haben, gilt es die Sachgründe des Gesetzesentwurfs kurz zu beleuchten. Dort ist von einer zunehmend starken Belastung des Bundesfernstraßennetzes die Rede, die – nach aktuellen Prognosen – auch zukünftig noch weiter ansteigen wird.²⁷ Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, bedarf es größerer Investitionen in Erhalt und Ausbau des Wegenetzes.

Der Infrastrukturabgabe liegt das Modell der Nutzerfinanzierung zugrunde. Wurde bisher der Schwerlastverkehr ab 7,5 Tonnen zur nutzungsbasierenden Finanzierung herangezogen,²⁸ so soll sich dies nunmehr auch auf den Bereich des Personenkraftverkehrs erstrecken. Als Ziel wird eine größere Unabhängigkeit vom Bundeshaushalt genannt, was gleichzeitig zu einer höheren Planungssicherheit bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten im Verkehrswesen führen soll. Damit soll die Finanzierung auch auf Nutzer ausgedehnt werden, die bislang nicht beteiligt waren, namentlich Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen.²⁹

III. Regelungsinhalt der Gesetze

Um eine rechtliche Bewertung der Infrastrukturabgabe durchführen zu können, bedarf es zunächst eines umfassenden Überblicks über den Regelungsinhalt der Gesetze. Dabei ist zwischen dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen und dem

²⁶ Zum politischen Hintergrund der Pkw-Maut für EU-Ausländer siehe *Boehme-Neßler*, Pkw-Maut für EU-Ausländer? – Europarechtliche Grenzen und Gestaltungsspielräume einer Straßennutzungsabgabe für EU-Ausländer, in: *NVwZ* 2014, 97.

²⁷ Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015, S. 1.

²⁸ Siehe § 1 Abs. 1 BFStrMG (ab dem 01.10.2015, zuvor 12 Tonnen).

²⁹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015, S. 1.

Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetz zu unterscheiden, welche gleichzeitig verabschiedet wurden.

1. Regelungsinhalt des Infrastrukturabgabengesetzes

Mit Artikel 1 des Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen wurde das Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz – InfrAG) eingeführt. In diesem Infrastrukturabgabengesetz wird festgelegt, wer und in welcher Höhe zur Leistung einer Infrastrukturabgabe verpflichtet ist.

Der sachliche Anwendungsbereich des Infrastrukturabgabengesetzes wird in § 1 InfrAG definiert. Für die Nutzung von Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 Bundesfernstraßengesetz ist eine Infrastrukturabgabe zu leisten. Dies betrifft die unter § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 InfrAG aufgeführten Kraftfahrzeuge. Erfasst sind Kraftfahrzeuge der EG-Fahrzeugklasse M₁ bzw. M₁G.³⁰ Folglich ist die Infrastrukturabgabe für zur Personenbeförderung (mit höchstens acht Sitzplätzen außer dem Fahrer) ausgelegte und gebaute Kraftwagen mit mindestens vier Rädern zu entrichten. Darunter fallen Personenkraftwagen, sofern diese über insgesamt höchstens neun Sitzplätze (inklusive Fahrer) verfügen, sowie Wohnmobile. Davon nicht erfasst, sind demnach Busse.

Die vielfach genannte Abgabe für Kfz unter 3,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht,³¹ lässt sich durch den Verweis auf den Anhang II Teil A Nummer 1 und Nummer 4 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. September 2007 nicht belegen. Dort ist für die Fahrzeugklassen M₁ bzw. M₁G keine Gewichtsbeschränkung vorgesehen. Eine solche ergibt sich auch nicht aus nationalen Steuergesetzen. Da im Infrastrukturabgabengesetz ausdrücklich und ausschließlich auf die Richtlinie 2007/46/EG verwiesen wird, ist von einer Beschränkung nach dem Fahrzeuggewicht nicht auszugehen. Insofern kommt es, wie bei der Bemessung der Pkw-Steuer in Deutschland, auf die Unterscheidung zwischen Pkw und Lkw an.

³⁰ Siehe Angang II der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 05.09.2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABl. L 263 v. 09.10.2007, S. 1.

³¹ So z. B. bei *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>; *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (187).

In § 1 Abs. 2 InfrAG ist eine Ausnahme für Kraftfahrzeuge normiert, die nicht in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen sind. Diese Fahrzeuge müssen, abweichend von Absatz 1 für die Benutzung von Bundesfernstraßen im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 2 Bundesfernstraßengesetz – namentlich Bundesstraßen – keine Infrastrukturabgabe bezahlen.

Die Ausnahmen für die Entrichtung der Infrastrukturabgabe sind in § 2 InfrAG geregelt. So zum Beispiel für behördliche Fahrzeuge (Polizei und Sicherheitsbehörden nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 InfrAG, Straßenreinigung nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 InfrAG, Kfz mit ausschließlichem Antrieb durch Elektromotoren § 2 Abs. 1 Nr. 10 InfrAG).

Zur Vermeidung von Ausweichverkehr wird die Bundesregierung mit § 2 Abs. 3 InfrAG dazu ermächtigt, die Erhebung der Infrastrukturabgabe ohne Zustimmung des Bundesrates auch für im Ausland zugelassene Kfz auf bestimmte Abschnitte von Bundesstraßen auszuweiten.

Wer Schuldner der Infrastrukturabgabe ist, regelt § 3 InfrAG. Als Schuldner der Abgabe werden der Halter des Kraftfahrzeugs oder während der abgabenpflichtigen Benutzung der einschlägigen Straßen der Führer des Kraftfahrzeugs benannt. Im Falle von in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeugen ist hiervon abweichend nur der Halter des Pkw Schuldner der Infrastrukturabgabe.

Mit § 4 InfrAG wird das Kraftfahrt-Bundesamt als zuständige Behörde für die Erhebung der Infrastrukturabgabe bestimmt. Weiterhin ist eine mögliche Übertragung der Aufgaben an einen privaten Dritten nach § 4 Abs. 1 S. 2 InfrAG vorgesehen.

§ 5 InfrAG und § 6 InfrAG befassen sich mit der Entrichtung der Infrastrukturabgabe und dem zu schaffenden Infrastrukturabgaberegister. Letzteres wird, wie die gesamte Infrastrukturabgabe, vom Kraftfahrt-Bundesamt betreut. In diesem Register werden die Fahrzeugdaten zwecks Abgabenerhebung erhoben, verarbeitet und genutzt. Neben allgemeinen Daten wie die Höhe der Abgabe und der Zeitraum, ist insbesondere § 6 Abs. 2 Nr. 3 InfrAG zu beachten, wonach Hubraum, Emissionsklasse und Antriebsart des Kfz sowie bei Wohnmobilen das zulässige Gesamtgewicht angegeben werden müssen. Nach § 6 Abs. 2 Nr. 4 InfrAG werden Klasse und Art des Aufbaus im Sinne des Anhangs II der Richtlinie 2007/46/EG gespeichert. Letztgenannte Kriterien sind ebenfalls für die Berechnung der Kfz-Steuer in Deutschland für Personenkraftwagen heranzuziehen.³²

Darüberhinaus sind die weiteren Absätze des § 6 InfrAG erwähnenswert. Dort ist festgeschrieben, dass das Kraftfahrt-Bundesamt den zuständigen Bundesfinanzbehörden bestimmte Daten aus dem Infrastrukturabgaberegister zur Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer übermittelt. Gleichzeitig ruft

³² Vgl. § 9 KraftStG.

das Kraftfahrt-Bundesamt bestimmte Daten von der Bundesfinanzbehörde ab (beispielsweise den Entrichtungszeitraum der Kraftfahrzeugsteuer).

Bezüglich des Entrichtungszeitraums bestimmt § 7 Abs. 1 InfrAG, dass Halter von in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeugen die Abgabe für ein Jahr bzw. bei Saisonzulassung (Abs. 4) anteilig zu entrichten haben. Halter und Fahrer von im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugen können gemäß § 7 Abs. 2 InfrAG zwischen Zehntagesvignette, Zweimonatsvignette und Jahresvignette wählen.

Hinsichtlich der Höhe der Abgabe verweist § 8 InfrAG auf die Anlage und besagt, dass die errechneten Beträge auf volle Euro abzurunden sind.

In der Anlage zu § 8 InfrAG sind die entsprechenden Abgabensätze festgelegt. Danach beträgt die Infrastrukturabgabe für eine Zehntagesvignette 5, 10 oder 15 Euro,³³ je nachdem wie hoch die Jahresvignette nach Absatz 1 Nummer 3 der Anlage zu § 8 InfrAG für das entsprechende KFZ ausfallen würde. Ähnlich verhält es sich mit der Zweimonatsvignette, die je nach Höhe der Jahresvignette 16, 22 oder 30 Euro kostet.³⁴ Im ursprünglichen Gesetzesentwurf war keine Staffelung vorgesehen.³⁵ Diese wurde erst nachträglich als Reaktion auf die Kritik der EU-Kommission und des Verkehrsausschusses eingefügt. So sah die Anlage zu § 7 InfrAG in Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 ursprünglich eine Zehntagesvignette für pauschal 10 Euro und eine Zweimonatsvignette für pauschal 22 Euro vor.

Der Preis für die Jahresvignette errechnet sich gemäß Abs. 1 Nr. 3 lit. a) der Anlage zu § 8 InfrAG für Kraftfahrzeuge mit Hubkolben- und Wankelmotoren nach der Hubraumgröße und der Emissionsklasse. Für Wohnmobile nach Abs. 1 Nr. 3 lit. b) der Anlage zu § 8 InfrAG nach deren Gewicht.

Explizit sieht die Vorschrift also eine Berechnung des Vignettenpreises für Personenkraftwagen mit Fremdzündungsmotoren wie folgt vor: Je angefangener 100 Kubikzentimeter Hubraum wird je nach Emissionsklasse ein Betrag von 1,80, 2 oder 6,50 Euro fällig. Bei Fahrzeugen mit Selbstzündungsmotor wird je angefangener 100 Kubikzentimeter ein Betrag von je 4,80, 5 oder 9,50 Euro fällig, ebenfalls entsprechend der Emissionsklasse. Bei Wohnmobilen ist als Vignettenpreis für jede angefangenen 200 Kilogramm des zulässigen Gesamtgewichts ein Betrag von 16 Euro zu zahlen.

Insgesamt ist die Infrastrukturabgabe aber auf maximal 130 Euro gedeckelt. Sofern der Schuldner die relevanten Daten nicht nachweisen kann, werden jeweils die Maximalbeträge fällig.

³³ Vgl. Anlage zu § 8 InfrAG Abs. 1 Nr. 1.

³⁴ Vgl. Anlage zu § 8 InfrAG Abs. 1 Nr. 2.

³⁵ Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015 und BT-Drs. 18/4455 vom 25.03.2015.

Erwähnenswert ist zudem § 15 InfrAG der die Verwendung des Abgabenaufkommens bestimmt. Danach sollen die Einnahmen der Infrastrukturabgabe zunächst dem Betrieb, der Überwachung und der Kontrolle des Abgabensystems zu gute kommen.³⁶ Das verbleibende Aufkommen wird dem Verkehrshaushalt zugeführt und soll in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur verwendet werden.³⁷

In den übrigen Paragraphen sind unter anderem die Überwachung der Infrastrukturabgabe durch das Bundesamt für Güterverkehr (§ 11 InfrAG) inklusive der möglichen Mitwirkung privater Dritter, die Bußgeldbewährtheit bei Verstoß gegen die Entrichtung der Infrastrukturabgabe (§ 14 InfrAG) sowie der Beginn der Abgabenerhebung (§ 16 InfrAG), der sich nach der technischen Einsatzbereitschaft richtet, festgelegt.

2. Regelungsinhalt des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes

Mit dem Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz werden die entsprechenden Änderungen am Kraftfahrzeugsteuergesetz vorgenommen. Das heißt, dieses wird durch die Einführung von Steuerfreigrenzen erweitert, um die aus dem Infrastrukturabgabengesetz resultierenden Abgaben zu kompensieren.

Die relevanten Änderungen betreffen vornehmlich § 9 KraftStG, also den Steuersatz. So müssen ausländische Fahrzeuge nunmehr die Kraftfahrzeugsteuer tageweise entrichten, was sich aus dem neuen § 9 Abs. 3 S. 1 vor Nr. 1 KraftStG ergibt.

Hinsichtlich des Steuersatzes für im Inland zugelassene Personenkraftwagen wird in den neu angefügten Absätzen 6 bis 8 des § 9 KraftStG ein Steuerentlastungsbetrag festgesetzt. Nach § 9 Abs. 6 Nr. 1 KraftStG ermäßigt sich die Jahressteuer bei Personenkraftwagen je angefangener 100 Kubikzentimeter Hubraum für Fremdzündungsmotoren, welche die Anforderung an die Emissionsklasse Euro 4 oder höher erfüllen, um 2 Euro. Erfüllen sie die Anforderungen nicht, so reduziert sich die Kfz-Steuer je angefangener 100 Kubikzentimeter Hubraum um 6,50 Euro. Ähnlich verhält es sich bei Personenkraftwagen mit Selbstzündungsmotoren. Bei diesen verringert sich die Steuer für jede angefangenen 100 Kubikzentimeter Hubraum um 9,50 Euro. Sofern solche Pkw der Emissionsklasse Euro 4 oder höher zuzuordnen sind, um 5 Euro. Die Entlastungsgrenze liegt bei 130 Euro.

Nach § 9 Abs. 6 Nr. 2 KraftStG erhalten Wohnmobile pro angefangenen 200 Kilogramm des zulässigen Gesamtgewichts eine Ermäßigung der KFZ-Steuer in Höhe von 16 Euro bis zur Grenze von 130 Euro. In § 9 Abs. 6 Nr. 3 KraftStG ist die Steuerermäßigung für Oldtimer (130 Euro) und Saison-

³⁶ Vgl. § 15 Nr. 1 InfrAG.

³⁷ Vgl. § 15 Nr. 3 InfrAG.

kennzeichnen (anteilig der Jahresermäßigung) geregelt. Auch für ausländische Personenkraftwagen und Wohnmobile ist eine Ermäßigung der Steuer vorgesehen. Nach § 9 Abs. 7 KraftStG beträgt diese 0,35 Euro für jeden in Deutschland zugebrachten Kalendertag. Schließlich enthält § 9 Abs. 8 KraftStG einen Katalog von Personenkraftwagen und Wohnmobilen, die von dem Steuerentlastungsbeitrag ausgenommen sind. Darunter zählen neben Fahrzeugen mit roten Kennzeichen (Nr. 1) auch Elektrofahrzeuge (Nr. 3).

Gemäß dem neu eingeführten § 18 Abs. 13 KraftStG werden die Steuerentlastungsbeiträge des § 9 Abs. 6, 7 KraftStG ab dem Zeitpunkt der Abgabenerhebung nach § 15 InfrAG bei der Steuerfestsetzung berücksichtigt.

Hinsichtlich des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes sei noch auf Art. 3 2. VerkehrStÄndG verwiesen, der das Inkrafttreten des Gesetzes regelt. War ursprünglich die Einführung der Steuerentlastung nach Art. 1 Nr. 7 Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz für den 31.12.2015 vorgesehen, so heißt es nunmehr in Art. 3 Abs. 2 2. VerkehrStÄndG, dass Art. 1 Nr. 7 und 12 lit. f) 2. VerkehrStÄndG erst an dem Tag in Kraft treten, an dem die Abgabenerhebung nach dem Infrastrukturabgabengesetz beginnt.

IV. Mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht

Bereits an der Ausgestaltung des Infrastrukturabgabengesetzes sowie den damit einhergehenden Änderungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes zeigen sich einige Problemfelder, die Verstöße gegen das Unionsrecht vermuten lassen. Einer eingehenden Überprüfung bedürfen daher der Art. 92 AEUV, die Grundfreiheiten der Europäischen Union (so die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 ff. AEUV, die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 ff. AEUV, die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 ff. AEUV und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 ff. AEUV) und das Allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 18 Abs. 1 AEUV. Schließlich müsste das Vorhaben mit dem Beihilferecht konform gehen.

V. Rechtsnatur der Infrastrukturabgabe

Fraglich ist zunächst, wie die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe zu bewerten ist, das heißt, welcher Rechtsnatur die Infrastrukturabgabe entspricht. Dabei unterscheidet man im Zusammenhang mit Straßenbenutzungsabgaben zwischen streckenabhängigen und zeitabhängigen Abgaben sowie Abgaben mit kombinierten Faktoren.³⁸

³⁸ Zur Unterscheidung ausführlich *Münzing*, Zur Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland, in: NVZ 2014, 197 (198).

Streckenabhängige Abgaben werden als Maut bezeichnet und lassen sich innerhalb des Unionsgebiets beispielsweise in Italien finden. Zeitabhängige Abgabensysteme nennt man Vignette.³⁹ Vignetten finden in Österreich Verwendung. Alternativ spricht man auch von Benutzungsgebühr, so zum Beispiel in der Wegekostenrichtlinie⁴⁰ der EU.

Daneben gibt es noch Nahverkehrsabgaben (z. B. City-Maut), die auf bestimmten, räumlich begrenzten Bereichen Anwendung finden.⁴¹

Somit entspricht die verabschiedete Infrastrukturabgabe begrifflich einem Vignettensystem.

Im konkreten Fall der Infrastrukturabgabe liegt zunächst keine Aussage zur Rechtsnatur vor. Das Infrastrukturabgabengesetz selbst spricht ganz allgemein von einer Abgabe. Im Finanzverfassungsrecht unterscheidet man unter dem Oberbegriff der Abgabe, der für sämtliche kraft öffentlicher Finanzhoheit erzielte Einnahmen steht, zwischen Steuern, Gebühren und Beiträgen.⁴²

Nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind Steuern im Sinne dieses Gesetztes.“ Möglicherweise handelt es sich auch bei der Infrastrukturabgabe um eine Steuer.

Für das Vorliegen einer Steuer spricht unter anderem, dass die Infrastrukturabgabe mit denselben Parametern berechnet wird wie die Kraftfahrzeugsteuer. Weiterhin könnte der Steuercharakter auch dadurch angenommen werden, dass der Infrastrukturabgabe ein Steuerentlastungsbetrag in exakt gleicher Höhe bei der Kraftfahrzeugsteuer gegenübersteht. Damit kommt der Infrastrukturabgabe zumindest faktisch derselbe Wirkeffekt zu wie der Kfz-Steuer. Problematisch erscheint hingegen das Vorliegen einer Gegenleistung.

³⁹ Zu den Begrifflichkeiten siehe Art. 2 lit. b) und c) der Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.09.2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 269 v. 14.10.2011; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge, 14.05.2012, KOM(2012) 199 endg, S. 4.

⁴⁰ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187 v. 20.07.1999, S. 42, zuletzt geändert durch Richtlinie 2011/76/EU, ABl. L 269 v. 14.10.2011, S. 1.

⁴¹ Zur City-Maut siehe *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, in: NVwZ 2012, 1438 ff.

⁴² Zur Abgrenzung der Steuer von anderen Abgaben siehe *Koenig*, in: Koenig, AO, 3. Aufl. 2014, § 3 AO, Rn. 33 ff.; *Gersch*, in: Klein, Abgabenordnung, 12. Aufl. 2014, § 3 AO, Rn. 18 a ff.

Während die Infrastrukturabgabe in räumlicher Hinsicht auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen beschränkt ist, sind alle inländischen Fahrzeughalter zur Zahlung verpflichtet. Eine Gegenleistung ist in der Nutzungsmöglichkeit dieser Straßen und der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe zu sehen. So sollen die Einnahmen der Infrastrukturabgabe für den Betrieb, die Überwachung und Verwaltung ebendieser verwendet werden und der Überschuss gemäß § 15 Nr. 3 InfrAG dem Verkehrshaushalt zugeführt und in vollem Umfang zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur verwendet werden. Folglich liegt eine Gegenleistung vor. Damit scheidet eine Bezeichnung als Steuer aus, da die Einnahmen qua definitionem nicht zweckgebunden sein dürfen. Gegen das Vorliegen einer Steuer spricht ebenfalls die Tatsache, dass die Infrastrukturabgabe der Höhe nach selbst als Steuerentlastungsbetrag bei der Kfz-Steuer angerechnet werden kann, was typischerweise für Gebühren oder Beiträge vorgesehen ist.

Möglicherweise liegt mit der Infrastrukturabgabe aber eine Gebühr vor. Gebühren sind Zahlungen für Leistungen öffentlicher Körperschaften oder die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen.⁴³ Ausländische Fahrzeughalter sind durch das Infrastrukturabgabengesetz dazu verpflichtet, für die tatsächliche Nutzung von Bundesautobahnen eine Abgabe zu zahlen. Hierbei kann von einer Nutzungsgebühr ausgegangen werden.

Anders ist der Fall für inländische Pkw-Halter gelagert. Diese leisten laut Gesetz die Abgabe zwar für die Nutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen,⁴⁴ allerdings sind unabhängig von der tatsächlichen Nutzung alle inländischen Halter zur Abgabe verpflichtet.⁴⁵ Dies bedeutet, dass die Abgabe auch für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge gezahlt werden muss, die nicht die betreffenden Straßen befahren.

Für inländische Personenkraftwagen kommt daher der Beitrag in Betracht.⁴⁶ Beiträge werden für eine mögliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erhoben.

Es kann daher festgehalten werden, dass die Infrastrukturabgabe für ausländische Fahrzeughalter und -führer einer Gebühr entspricht, während deutsche Halter einen Beitrag entrichten müssen.

Bei der Infrastrukturabgabe handelt es sich also um eine nichtsteuerliche Abgabe,⁴⁷ die mit der Gegenleistung der Verkehrsinfrastrukturnutzung und -finanzierung einhergeht.

⁴³ Siehe *Gersch*, in: Klein, Abgabenordnung, 12. Aufl. 2014, § 3 AO, Rn. 19.

⁴⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 InfrAG.

⁴⁵ Vgl. § 5 Abs. 2 InfrAG.

⁴⁶ Siehe *Gersch*, in: Klein, Abgabenordnung, 12. Aufl. 2014, § 3 AO, Rn. 20.

⁴⁷ So auch *Schwemer*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (BTDrucks. 18/1990 vom 11.02.2015), Ausschuss-Drs. 18(15)193-E vom 18.03.2015, S. 4.

B. Deutschlands Gesetzgebungskompetenz für den Regelungsbereich einer Infrastrukturabgabe

Für die Klärung der Frage nach der Konformität der Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht ist zunächst ein Blick auf die Kompetenzverteilung nötig. Fraglich ist, inwieweit Deutschland die Gesetzgebungskompetenz für den Regelungsbereich einer Infrastrukturabgabe innehat, bzw. ob eventuell auf diesem Gebiet die entsprechenden Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen wurden und nunmehr Unionskompetenzen berührt werden. Bei der vorliegenden Einführung der Infrastrukturabgabe sind zwei Regelungsbereiche tangiert. Zum einen ist der Bereich der direkten Steuern zu sehen, der mit Blick auf das Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz und der damit einhergehenden Änderung der Kfz-Steuer betroffen ist. Zum anderen wird das Gebiet der Verkehrspolitik berührt.

I. Regelungsbereich der direkten Steuern

Für die Festsetzung und Erhebung von Steuern liegt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.¹ Innerstaatlich liegt hierbei ein Fall der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1 GG und Art. 105 Abs. 2 GG vor. Der Bund ist bereits tätig geworden und hat ein Kraftfahrzeugsteuergesetz zur Regelung der Kfz-Steuer erlassen. Damit obliegt Deutschland, genauer dem Bund, die Kompetenz zur Anpassung der Kfz-Steuer durch das Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz.

II. Regelungsbereich der Verkehrspolitik

Im Bereich der Verkehrspolitik gemäß Art. 90 ff. AEUV liegt eine geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 2 lit. g) AEUV zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten vor.² Geteilte Zuständigkeit bedeutet, dass die Mitgliedstaaten in den einschlägigen Bereichen die Gesetzgebungskompetenz innehaben, solange und soweit die Union noch nicht tätig gewor-

¹ Zur Steuerhoheit der Mitgliedstaaten siehe *Voß*, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 36. EL 2014, J. Steuerrecht, Rn. 15; zum sich daraus ergebenden Spannungsverhältnis gegenüber dem Unionsrecht siehe *Stewen*, Der EuGH und die nationale Steuerhoheit – Spannungsverhältnis und Konfliktlösung, in: EuR 2008, 445 ff.

² Vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 55. EL 2015, Art. 4 AEUV, Rn. 18.

den ist.³ Für den Hauptbereich Verkehr dürften insoweit keine Regelungen seitens der Europäischen Union getroffen worden sein, die das Erheben einer Maut regulieren. Als möglicherweise einschlägiges sekundäres Unionsrecht kommt hier die 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 Nutzfahrzeuge⁴ infrage. So betrifft der sachliche Regelungsbereich der Richtlinie gemäß Art. 2 lit. b) der Richtlinie 1999/62/EG die Erhebung streckenabhängiger Mautgebühren bzw. zeitabhängiger Benutzungsgebühren⁵. Allerdings gilt die Richtlinie nach Art. 2 lit. d) der Richtlinie 1999/62/EG nur für Fahrzeuge, die ausschließlich für den Güterverkehr bestimmt sind oder eingesetzt werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt. Die verabschiedete Infrastrukturabgabe sieht zwar eine zeitabhängige Benutzungsgebühr (Vignette) vor, gilt jedoch ausschließlich für zur Personenbeförderung (mit höchstens acht Sitzplätzen außer dem Fahrer) ausgelegte und gebaute Kraftwagen.⁶ Damit ist der Regelungsbereich der Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge nicht eröffnet, da diese nur für Lkw über 3,5 t gilt, nicht aber für Personenkraftwagen. Auch sind von der Richtlinie Pkw nicht erfasst, die schwerer sind als 3,5 t. Personenkraftwagen, die schwerer sind als 3,5 t und ausschließlich für den Güterverkehr eingesetzt werden, sind wiederum von der Eurovignettenrichtlinie erfasst.⁷

Somit liegt bisher auf Unionsebene keine sekundärrechtliche Regelung für die Erhebung einer Abgabe im Bereich des Personenverkehrs vor. Gleichwohl sei angemerkt, dass es seitens der Europäischen Union Bestrebungen gibt, eine einheitliche europäische, streckenabhängige Maut für

³ Zum Begriff der geteilten Zuständigkeit siehe *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 4 AEUV, Rn. 1.

⁴ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 187 v. 20.07.1999, S. 42, in der geänderten Fassung der Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.05.2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. EU Nr. L 157 v. 09.06.2006, S. 8.

⁵ Für die Infrastrukturabgabe zutreffend.

⁶ Vgl. die Regelung des § 1 Abs 1 InfrAG mit Verweis auf den Anhang II Teil A Nummer 1 und Nummer 4 der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und Rates v. 05.09.2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, ABl. L 263 v. 09.10.2007.

⁷ Ein möglicher Verstoß gegen die Anforderungen der Richtlinie im Hinblick auf Pkw, die mehr als 3,5 t zulässiges Gesamtgewicht aufweisen und für den Güterverkehr eingesetzt werden, wird unter Punkt G. Richtlinienkonforme Ausgestaltung (Eurovignettenrichtlinie) geprüft.

Lkw und Pkw einzuführen. Bisweilen galt diese Bestrebung nur für den Bereich des Güterverkehrs. Die EU-Verkehrskommissarin Violeta Bulc hatte sich jedoch jüngst dafür ausgesprochen, eine EU-Maut auch für den Pkw-Sektor einzuführen.⁸

Aktuell gilt es festzuhalten, dass, mangels unionaler Regelungen auf diesem Gebiet, die Bundesrepublik Deutschland die Kompetenz für die Einführung und Ausgestaltung einer Infrastrukturabgabe hat.

Gleiches gilt für die zuerst erlassene 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 Mitgliedstaaten⁹, die später von der Eurovignettenrichtlinie abgelöst wurde. Nach Art. 2 letzter Spiegelstrich der Richtlinie 93/89/EWG wurden nur Kraftfahrzeuge erfasst, die ausschließlich für den Güterkraftverkehr bestimmt sind und ein zulässiges Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen aufweisen.

Zwar liegt kein Verstoß gegen die Kompetenzverteilung vor, denn Deutschland hat die Kompetenz zur Regelung einer Infrastrukturabgabe, jedoch müsste eine solche Abgabe in der Ausgestaltung auch unionsrechtskonform sein. Im Folgenden werden daher die möglichen Verstöße gegen Unionsrecht geprüft.

⁸ Siehe *Schiltz*, EU-Kommissarin Bulc will europaweite Pkw-Maut, Die Welt vom 25.01.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article136741358/EU-Kommissarin-Bulc-will-europaweite-Pkw-Maut.html> <03.12.2015>.

⁹ Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten, ABl. L 279 v. 12.11.1993, S. 32.

C. Verstoß gegen Art. 92 AEUV

Möglicherweise verstößt die Einführung der Infrastrukturabgabe in der vorliegenden Ausgestaltung gegen Art. 92 AEUV.¹ So könnte mit der Infrastrukturabgabe ein Verstoß gegen die Schlechterstellung von Verkehrsunternehmern anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen gegeben sein.

I. Anwendbarkeit der Norm

Zunächst müsste die Vorschrift anwendbar sein. Allgemein gilt festzuhalten, dass es sich bei Art. 92 AEUV um eine spezielle Vorschrift für den Bereich der Verkehrspolitik handelt und die Norm somit vorrangig zu Art. 18 Abs. 1 AEUV zu prüfen ist.²

Damit der Regelungsbereich eröffnet ist, dürfte die Union noch nicht im Regelungsbereich der Infrastrukturabgabe eine Vorschrift nach Art. 91 Abs. 1 AEUV erlassen haben.³ Infrage kommt auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik die oben genannte Wegekostenrichtlinie⁴. Allerdings betrifft die Richtlinie lediglich Kraftwagen, die für den Güterverkehr bestimmt sind und 3,5 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht überschreiten.⁵ Folglich scheidet die Richtlinie als bereits bestehendes Sekundärrecht aus. Aufgrund der Tatsache, dass der Bereich der Verkehrspolitik der geteilten Zuständigkeit⁶ unterliegt und die Union in puncto Straßennutzungsgebühren in Bezug auf Personenkraftwagen noch keine Regelung getroffen hat, gilt es Art. 92 AEUV zu beachten. Mit Art. 92 AEUV wird sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten im

¹ Ausführlich den Verstoß gegen Art. 92 AEUV beleuchtend, *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 ff.

² *Rathke*, Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Pkw-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht, Ausarbeitung Deutscher Bundestag (Fachbereich Europa), 29.07.2014, Az. PE 6 – 3000 – 131/14, S. 10; *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 4.

³ Die Vorschrift zielt auf den noch nicht harmonisierten Bereich ab, so *Epiney/Heuck/Schleiss*, in: Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 36. EL 2014, L. Verkehrsrecht, Rn. 160.

⁴ Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 187 v. 20.7.1999, S. 42.

⁵ Art. 2 lit. d) der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 187 v. 20.07.1999, S. 42, in der geänderten Fassung der Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.05.2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. EU Nr. L 157 v. 09.06.2006, S. 8.

⁶ Siehe Art. 4 Abs. 2 lit. g) AEUV.

Bereich Verkehr keine Vorschriften erlassen, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen haben.⁷ Möglicherweise liegt mit der Infrastrukturabgabe eine für ausländische Verkehrsunternehmen im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen ungünstigere Ausgestaltung vor, die gegen den Regelungsgehalt des Art. 92 AEUV verstößt.

II. Tatbestand des Art. 92 AEUV

Der Tatbestand des Art. 92 AEUV müsste erfüllt sein. Es gilt zu klären, ob mit dem neuen Infrastrukturabgabengesetz und den Änderungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes Vorschriften bzw. Regelungen vorliegen, durch die ausländische Verkehrsunternehmer im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen unmittelbar oder mittelbar ungünstiger gestellt werden.

1. Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten

Zunächst ist zu beachten, dass von der Norm tatbestandlich lediglich Verkehrsunternehmen erfasst sind. Um ein Verkehrsunternehmen im Sinne der Vorschrift handelt es sich dann, wenn der originäre Geschäftsbereich des Unternehmens in der Beförderung von Personen oder Gütern liegt.⁸ Die bloße gewerbliche Nutzung von Kraftfahrzeugen reicht hingegen zur Tatbestandsbejahung nicht aus.⁹ Andererseits schließt das Merkmal „Verkehrsunternehmer“ gerade den privaten Individualverkehr vom Regelungsbereich aus.¹⁰ Im kon-

⁷ Zum Normzweck des Art. 92 AEUV, siehe *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 1; *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 1 f.

⁸ Siehe *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (185); *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (429); *Stadler*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 3; *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>, S. 10.

⁹ So *Fehling*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 17; ist jedoch Grundvoraussetzung für das Vorliegen des Merkmals „Verkehrsunternehmer“, so *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (185); *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (427).

¹⁰ *Stadler*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 3; *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.

kreten Fall der Infrastrukturabgabe sind alle Personenkraftwagen der Fahrzeugklasse M₁ (sowie M₁G) nach Anhang II der Richtlinie 2007/46 EG abgabepflichtig. Wie bereits festgestellt, handelt es sich dabei um Kraftfahrzeuge, die für die Personenbeförderung ausgelegt und gebaut sind und über insgesamt höchstens neun Sitzplätze verfügen. Auf die tatsächliche Nutzung der Fahrzeuge kommt es für die Klassifizierung hingegen nicht an.¹¹ Somit sind Verkehrsunternehmen betroffen, die sich Kraftfahrzeugen der Fahrzeugklasse M₁ (sowie M₁G) bedienen. In erster Linie ist dabei an Taxiunternehmen, Busunternehmen und Kurierdienstleister zu denken.¹² Da jedoch die Einschränkung nur die Fahrzeugklasse betrifft, sind auch andere Verkehrsunternehmen (z. B. Speditionen) erfasst, die beispielsweise als Personenkraftwagen deklarierte Kleintransporter zur Güterbeförderung nutzen.¹³ Letztlich kommt es nur auf die eingestufte Fahrzeugklasse an und die generelle Verwendung in einem Verkehrsunternehmen.¹⁴ Insofern findet die Norm Geltung für die einschlägigen Verkehrsunternehmen.¹⁵ Eine Relativierung des Tatbestandes nach Quantität und Wahrscheinlichkeit der Nutzung ist abwegig und widersinnig, zumal Art. 92 AEUV selbst keinerlei Anforderungen hinsichtlich der quantitativen Nutzung aufstellt. Das bedeutet, dass es durchaus als unbeachtlich angesehen werden kann, dass Taxifahrten ausländischer Taxiunternehmen nur selten

2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/in_frastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>, S. 10.

- ¹¹ Dies deckt sich auch mit der Einstufung als Verkehrsunternehmen, wonach es auf die generelle Zweckbestimmung der Fahrzeuge unabhängig von der konkreten Verwendung im Einzelfall ankommt, so EuGH, Urteil v. 28.10.1999, Rs. C-193/98, Slg. 1999, I-07747.
- ¹² Den kleinen Anwendungsbereich betonend *Fehling*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 18; *Fehling*, Die Pkw-Maut – (Unions-) Rechtliche Rahmenbedingungen und konzeptioneller Hintergrund, in: ZG 2014, 305 ff.
- ¹³ Sofern diese ausschließlich für den Güterkraftverkehr verwendet werden, darf deren zulässiges Gesamtgewicht nicht mehr als 3,5 t betragen. Schwere Pkw fallen dann in den Anwendungsbereich der Eurovignettenrichtlinie, vgl. Art. 2 lit. d) der Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.09.2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. Nr. L 269 v. 14.10.2011.
- ¹⁴ Ein Abstellen auf das zulässige Gesamtgewicht ist hingegen nicht zielführend, da die Einteilung nach EG-Fahrzeugklassen vorgenommen wird und nicht nach Gewicht. So kann ein Kleintransporter mit beispielsweise 4 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht durchaus als Personenkraftwagen gelten. Andererseits kann ein 2 Tonnen schwerer Kleinwagen durchaus als Lastkraftwagen eingestuft und zugelassen werden.
- ¹⁵ Die Anwendung des Art 92 AEUV mangels „Bagatellgrenze“ als im Einzelfall für ebenfalls einschlägig sieht *Schmahl*, Deutsche Straßen, „Pkw-Vignette“ und Europa – Protektionismus oder Gemeinwohlorientierung?, in: Privatrecht, Wirtschaftsrecht, Verfassungsrecht – Privatinitiative und Gemeinwohlorientierung in der europäischen Integration – Festschrift für Peter-Christian Müller-Graff zum 70. Geburtstag am 29. September 2015, 2015, S. 692.

über Bundesautobahnen fahren werden.¹⁶ Für Speditionen, Busunternehmen und Kurierdienste ist im Übrigen die Nutzung von Bundesautobahnen durchaus wahrscheinlich und dürfte auch quantitativ als eher hoch einzustufen sein.¹⁷ Ob man für das Tatbestandsmerkmal „Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten“ an die Staatsangehörigkeit anknüpft oder an den Sitz des Unternehmens, kann für die folgende Untersuchung dahingestellt bleiben.¹⁸

2. Vorschrift mit unmittelbarer oder mittelbarer Auswirkung

Weiterhin müsste eine Vorschrift vorliegen, die unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf den Kreis der Verkehrsunternehmer zur Folge hat.¹⁹

a) Infrastrukturabgabe

Eine solche Vorschrift könnte mit der verabschiedeten Infrastrukturabgabe gegeben sein. Es gilt zu klären, ob das Infrastrukturabgabengesetz unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf Verkehrsunternehmer hat und dabei ausländische Verkehrsunternehmer im Vergleich zu inländischen ungünstiger gestellt werden.

Mit der Einführung der Infrastrukturabgabe werden ausländische Verkehrsunternehmer dazu verpflichtet bei Benutzung von Bundesautobahnen für ihre Personenkraftwagen eine Infrastrukturabgabe zu zahlen. Auch deutsche Verkehrsunternehmer werden für die Nutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen zur Zahlung der Abgabe veranlasst. Da die Infrastrukturabgabe auch von inländischen Verkehrsunternehmen erhoben wird, liegt im Vergleich zu ausländischen Verkehrsunternehmen keine ungünstigere Wirkung vor.

Art. 92 AEUV schützt nicht generell vor Eingriffen und Regelungen auf dem Gebiet des Verkehrs, sondern soll gerade Neuregelungen insoweit beschränken, dass durch diese keine Nachteile für ausländische Verkehrsun-

¹⁶ Taxen im Anwendungsbereich des Art. 92 AEUV als Randerscheinung bewertend *Fehling*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 18 a. E.

¹⁷ Die theoretische Betroffenheit von Kurierdiensten oder Personenbeförderungsunternehmen nehmen auch Kainer/Ponterlitschek an, siehe *Kainer/Ponterlitschek*, Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für Pkw: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, in: ZRP 2013, 198 (199); ebenso *Langeloh*, Die verfassungs- und unionsrechtliche Rechtfertigung einer zulassungsortabhängigen Autobahnbenutzungsgebühr, in: DÖV 2014, 365 (372 f.).

¹⁸ Zur Differenzierung nach Staatsangehörigkeit oder Sitz siehe m. w. N. *Boeing/Kotthaus/Maxian/Rusche*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 55. EL 2015, Art. 92 AEUV Rn. 3.

¹⁹ „...geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen...“, gemäß dem Wortlaut des Art. 92 AEUV.

ternehmen entstehen.²⁰ Da die Infrastrukturabgabe aber für in- und ausländische Verkehrsunternehmen gleichermaßen – auch bezüglich der Abgabenhöhe – gilt, kann nicht von einer Benachteiligung ausgegangen werden.

Der Umstand, dass inländische Verkehrsunternehmen zusätzlich für Bundesstraßen und generell unabhängig von der tatsächlichen Nutzung veranschlagt werden, ist als ein Fall der Inländerdiskriminierung zu werten und fällt nicht unter den Regelungsgehalt von Art. 92 AEUV, der ausländische Verkehrsunternehmen vor Nachteilen schützen soll.

b) Gesamtbetrachtung

Im Rahmen einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung²¹ ist neben der Einführung der Infrastrukturabgabe der Blick auch auf die damit verbundene Steuerentlastung zu werfen.²² Möglicherweise stellt die Infrastrukturabgabe in Kombination mit dem Kfz-Steuerentlastungsbetrag eine Vorschrift mit unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen dar, wodurch Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen ungünstiger gestellt werden.

Eine Gesamtbetrachtung erscheint auch vor dem Hintergrund des Normzwecks²³ geboten. Soll doch gerade die Benachteiligung von Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten verhindert werden, so ist es unerlässlich, nicht nur auf eine Maßnahme zu schauen, sondern alle Maßnahmen und Regelungen in den Blick zu nehmen. Würde man jede Maßnahme nur isoliert betrachten, so bestünde die Gefahr, dass man hierdurch Lücken und Gelegenheiten schafft, die eine Benachteiligung ermöglichen.²⁴

Folglich muss die Frage geklärt werden, ob von einer Schlechterstellung ausländischer Verkehrsunternehmen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung für den Fall der Infrastrukturmaßnahme ausgegangen werden kann.

In der bloßen Einführung einer Nutzungsabgabe selbst liegt keine Schlechterstellung,²⁵ da alle Verkehrsunternehmen zur Abgabe veranlasst wer-

²⁰ Jung, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV, Rn. 1.

²¹ Epiney/Heuck/Schleiss, in: Dausies, EU-Wirtschaftsrecht, 36. EL 2014, L. Verkehrsrecht, Rn. 166.

²² Zum Erfordernis einer Gesamtbetrachtung siehe Engel/Singbartl, Die Einführung einer Pkw-Maut zulasten von EU-Ausländern – europarechtskonform?, in: VR 2014, 289 (292).

²³ Zum Normzweck von Art. 92 AEUV, siehe Jung, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 1; Schäfer, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 1 f.

²⁴ Die Möglichkeit des Verstoßes durch ein Maßnahmenpaket bzw. -bündel sieht Zabel, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (188).

²⁵ Vgl. Gliederungspunkt a) Infrastrukturabgabe.

den.²⁶ Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung ist daher der Aspekt des Steuerentlastungsbetrags zu berücksichtigen. Nach der mit der Infrastrukturabgabe zeitgleich eingeführten Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, sieht dieses einen Steuerentlastungsbetrag vor, der sich nach denselben Parametern wie die Infrastrukturabgabe errechnet und im Ergebnis kongruent zur Abgabe ist.

Fraglich ist, ob durch die Steuerentlastung Verkehrsunternehmen der Mitgliedstaaten schlechter gestellt werden. Eine solche Schlechterstellung wäre dann nicht anzunehmen, wenn der Entlastungsbetrag gleichermaßen auch Verkehrsunternehmen der Mitgliedstaaten zugutekommt. Eine Entlastung für ausländische Personenkraftwagen ist in § 9 Abs. 7 KraftStG vorgesehen. Danach verringert sich die Steuer, die nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 u. 2 KraftStG für ausländische Fahrzeuge tageweise zu entrichten ist, um jeweils 0,35 Euro pro im Inland zugebrachten Kalendertag. Angemerkt sei, dass mit dieser Neuregelung nicht der Fall bedacht ist, in dem ein ausländisches (nicht EU) Verkehrsunternehmen lediglich Bundesstraßen und Landstraßen befährt. Diese kommen, ohne zur Zahlung einer Infrastrukturabgabe verpflichtet zu sein, ebenfalls in den Genuss des Steuerentlastungsbetrags.

Bleibt zu klären, ob Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten überhaupt kfz-steuerpflichtig sind. Eine mögliche Steuerbefreiung könnte sich aus § 3 Nr. 13 KraftStG ergeben. Danach sind ausländische Personenkraftwagen, die zum vorübergehenden Aufenthalt in das Inland gelangen, für die Dauer von bis zu einem Jahr von der Steuer befreit. Nach Satz 2 entfällt die Steuer, wenn die Fahrzeuge der entgeltlichen Beförderung von Personen oder Gütern dienen oder für diese Fahrzeuge ein regelmäßiger Standort im Inland begründet ist. Damit sind Verkehrsunternehmen von der Steuerbefreiung ausgenommen. Neben einer Ausnahme kommen noch bilaterale Abkommen zur Beseitigung von Doppelbesteuerungen infrage. Weil die Verkehrsunternehmen bereits in ihrem Land Kfz-Steuer entrichten, bestehen mit vielen Staaten Doppelbesteuerungsabkommen.²⁷

²⁶ Bei Maßnahmen, die sich für die inländischen Verkehrsunternehmen und die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten gleich ungünstig auswirken, liegt kein Verstoß gegen Art. 92 AEUV vor, so EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141, Rn. 21.

²⁷ Auflistung der Abkommen auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugsteuer mit Stand vom 01.01.2014, Bundesministerium der Finanzen, Stand der Doppelbesteuerungsabkommen und anderer Abkommen im Steuerbereich sowie der Abkommensverhandlungen am 1. Januar 2014, Mitteilung an die Oberste Finanzbehörden der Länder sowie das Bundeszentralamt für Steuern, GZ IV B 2 – S 1301/07/10017 – 05, Anlage, Stand der Doppelbesteuerungsabkommen und anderer Abkommen im Steuerbereich 1. Januar 2014, I. Geltende Abkommen Nr. 5, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Internationales_Steuerrecht/Allgemeine_Informationen/2014-02-22-Stand-DBA-1-Januar-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3 <03.12.2015>.

Weiterhin gilt es unionale Harmonisierungsmaßnahmen zu beachten. So wurde mit der Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen²⁸ ein Regelwerk zur Harmonisierung der Verkehrspolitik geschaffen, das auch eine Regelung zur Besteuerung von Kraftfahrzeugen enthält. So heißt es in Art. 1 der Entscheidung des Rates, dass mit Wirkung vom 1. Januar 1967 die Doppelbesteuerungen von Kraftfahrzeugen beseitigt werden, die sich aus deren Verwendung für Beförderungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ergeben, in dem sie zugelassen sind. Danach entfällt unionsweit eine Doppelbesteuerung von Kraftfahrzeugen.²⁹ Dies bedeutet, dass die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten, sofern sie, wovon auszugehen ist, bereits in ihrem Mitgliedstaat Kfz-Steuer entrichten, nicht zur erneuten Zahlung der Kfz-Steuer in Deutschland herangezogen werden dürfen. Demzufolge ergibt sich für Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten überhaupt keine Möglichkeit der Steuerentlastung, da diese ohnehin nicht zur Entrichtung einer Kfz-Steuer in Deutschland verpflichtet sind.

Im Ergebnis sind Taxiunternehmer, Speditionen, Busunternehmer und andere Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten nach dem Infrastrukturabgabengesetz zur Entrichtung der Abgabe verpflichtet und erfahren im Gegensatz zu inländischen Verkehrsunternehmern keine Steuerentlastung.

Aus dieser Gesamtbetrachtung ergibt sich, dass in der Infrastrukturabgabe im Zusammenspiel mit dem Steuerentlastungsbetrag für inländische Verkehrsunternehmen eine Vorschrift mit unmittelbarer Auswirkung zu sehen ist.

3. Verstoß gegen Art. 92 AEUV („nicht ungünstiger“)

Aus der Regelung bzw. der Gesamtschau müsste sich ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV ergeben. Die Tatsache, dass sich die Rechtslage für Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten künftig schlechter gestalten wird, reicht allein noch nicht aus,³⁰ um einen Verstoß gegen Art. 92 AEUV zu begründen. Die Lage dürfte sich, so der Wortlaut des Art. 92 AEUV, im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen nicht ungünstiger gestalten.

²⁸ 65/271/EWG, Entscheidung des Rates v. 13.05.1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, ABl. Nr. 88 v. 24.05.1965, S. 1500.

²⁹ Siehe Art. 1 lit a) der Entscheidung des Rates, 65/271/EWG, Entscheidung des Rates v. 13.05.1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, ABl. Nr. 88 v. 24.05.1965, S. 1500.

³⁰ Vgl. Korte/Gurreck, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (429).

ten. Zu prüfen ist daher, was unter „Vergleich“ zu verstehen ist.³¹ Darüber, wie das Schlechterstellungsverbot hinsichtlich des Passus „im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen“ zu werten ist, wird gestritten.³²

Auf der einen Seite wird in Art. 92 AEUV ein Abstandssicherungsgebot gesehen, wonach ein statischer Vergleich angenommen wird. Andere sehen in Art. 92 AEUV ein einfaches Diskriminierungsverbot und nehmen einen dynamischen Vergleich an.³³

a) Abstandssicherungsgebot (statischer Vergleich)

Ein Großteil der Literatur³⁴ sowie der EuGH³⁵ sprechen sich im Rahmen des Art. 92 AEUV für ein Abstandssicherungsgebot aus. So soll der Abstand, der zur Zeit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft bzw. zum Zeitpunkt des Beitritts weiterer Mitgliedstaaten bestanden hat, gewahrt bleiben.³⁶ Ein Einfrieren der Regelungssituation soll gewährleisten, dass ausländische Verkehrsunternehmen im Vergleich zu inländischen nicht ungünstiger gestellt werden.³⁷ Nach dieser Ansicht soll jedweder Abbau von bereits bestehenden Privilegien unzulässig sein.³⁸ Im statischen Vergleich sind folglich alle Maßnahmen bzw. Neuregelungen auf dem Gebiet der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften unzulässig, die zu einem Abschmelzen des Abstands zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen führen.³⁹ Dabei umfasst das Gebot der Abstandssicherung auch den Fall des Abbaus bestehender Benachteiligungen von inländischen Verkehrsunternehmen.⁴⁰ Konkret heißt das, dass eine Beseitigung von Nachteilen inländischer Verkehrsunternehmen nur dann möglich ist, wenn insgesamt der Abstand zu Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten gewährleistet ist.⁴¹

³¹ *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (429).

³² Der Streit bestand insbesondere vor der Entscheidung des EuGH im Jahre 1992, vgl. *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3.

³³ Zu den einzelnen Ansichten siehe die folgenden Ausführungen.

³⁴ *Epiney/Heuck/Schleiss* in: Dausies, EU-Wirtschaftsrecht, 36. EL 2014, L. Verkehrsrecht, Rn. 164; *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (431 f.).

³⁵ EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141.

³⁶ *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 6 a. E.

³⁷ So auch *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 1.

³⁸ *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3 a. E.

³⁹ Mit dem Bild der gleichmäßig anzuziehenden Schrauben *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 6; *Epiney/Heuck/Schleiss*, in: Dausies, EU-Wirtschaftsrecht, 36. EL 2014, L. Verkehrsrecht, Rn. 164.

⁴⁰ Vgl. *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (430).

⁴¹ *Boeing/Kottbaus/Maxian/Rusche*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 55. EL 2015, Art. 92 AEUV Rn. 5.

Auf den Fall der Infrastrukturabgabe angewandt, heißt das, dass die Lage vor der Neuregelung mit der Lage nach der Neuregelung verglichen werden muss. Ist danach eine irgendwie geartete ungünstigere Stellung der Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten in dem Sinne festzustellen, dass sich der Abstand verkürzt hat, so liegt nach den Befürwortern des Abstandssicherungsgebots ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV vor. Die bloße Einführung der Infrastrukturabgabe betrifft sowohl inländische als auch ausländische Verkehrsunternehmen gleichermaßen.⁴² Darin ist folglich kein Verstoß zu sehen. Bezieht man jedoch – wie oben ausgeführt – den Steuerentlastungsbetrag, der in § 9 Abs. 6 u. 7 KraftStG für in- und ausländische Pkw vorgesehen ist, jedoch aufgrund der unzulässigen Doppelbesteuerung⁴³ für Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten nicht greift, mit ein, so kann man folgendes feststellen:

Vor der Einführung der Infrastrukturabgabe mussten inländische Verkehrsunternehmen für Personenkraftwagen Kfz-Steuer entrichten und im Übrigen keine Abgaben für die Straßennutzung zahlen. Auf der anderen Seite ist die Lage der ausländischen Verkehrsunternehmen zu betrachten. Vor der Einführung der Infrastrukturabgabe mit Steuerentlastungsbetrag mussten diese weder eine Abgabe für die Straßennutzung noch aufgrund des Verbots der Doppelbesteuerung⁴⁴ die Kfz-Steuer in Deutschland entrichten.

Nach der Einführung sind deutsche Verkehrsunternehmen zur Zahlung einer Infrastrukturabgabe verpflichtet und erhalten durch den neu geregelten Steuerentlastungsbetrag des § 9 Abs. 6 KraftStG eine der Abgabenhöhe entsprechende Steuerentlastung. Im Ergebnis bezahlen deutsche Verkehrsunternehmen folglich nicht mehr als bisher – nämlich einen Betrag in Höhe der Kfz-Steuer.⁴⁵ Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten hingegen müssen nunmehr eine Infrastrukturabgabe entrichten und erhalten im Gegenzug jedoch keine Steuerentlastung aufgrund der unzulässigen Doppelbesteuerung. Damit ändert sich der Abstand zu Lasten der ausländischen Verkehrsunternehmen, die die Infrastrukturabgabe ohne Kompensationsmöglichkeit leisten müssen. Somit liegt nach dieser Ansicht ein klarer Verstoß gegen Art. 92 AEUV vor.

⁴² Siehe Punkt a) Infrastrukturabgabe.

⁴³ Ergibt sich aus Art. 1 der Entscheidung des Rates 65/271/EWG, Entscheidung des Rates v. 13.05.1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, ABl. Nr. 88 v. 24.05.1965, S. 1500.

⁴⁴ Siehe Art. 1 der Entscheidung des Rates 65/271/EWG, Entscheidung des Rates v. 13.05.1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, ABl. Nr. 88 v. 24.05.1965, S. 1500.

⁴⁵ Ausgenommen Fahrzeuge mit der Emissionsklasse Euro 6, für die sich der Betrag insgesamt sogar um 0,2 Euro pro angefangener 100 Kubikzentimeter Hubraum verringert.

Der Einwand, dass deutsche Verkehrsunternehmen ihren Beitrag zur Erhaltung der Infrastruktur bereits durch die Zahlung der Kfz-Steuer leisten,⁴⁶ kann im Kontext des Art. 92 AEUV, sofern man der Meinung des Abstandssicherungsgebots folgt, konsequenterweise nur zurückgewiesen werden. Der Abstand ist unabhängig von anderen Faktoren und Gründen starr einzuhalten und umfasst bzw. verbietet, wie bereits erwähnt, auch den Abbau möglicher Privilegien.⁴⁷ In der Konsequenz muss also festgestellt werden, dass, wenn die Kfz-Steuer bislang bereits den Beitrag für Erhaltungsmaßnahmen der Infrastruktur umfasst hat und eine zusätzliche Abgabe von ausländischen Verkehrsunternehmen bislang nicht erhoben wurde, durch die Einführung der Infrastrukturabgabe bei gleichzeitiger Steuerentlastung von inländischen Verkehrsunternehmen ein unzulässiger Abbau von Privilegien für Ausländer vorliegt.

Zudem ist nach dieser Ansicht generell eine Rechtfertigung aus sachlichen Gründen denknotwendig nicht möglich,⁴⁸ dazu näher unter 5. Rechtfertigung.

b) Diskriminierungsverbot (dynamischer Vergleich)

Nach einer teilweise in der Literatur⁴⁹ befürworteten Ansicht, ist in Art. 92 AEUV ein Diskriminierungsverbot zu sehen, dass auch den Abbau von Pri-

⁴⁶ So begründet im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BMVI, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/entwurf-infrastrukturabgabengesetz-neu.pdf?__blob=publicationFile vom 15.12.2015, <03.12.2015>, S. 1 f.

⁴⁷ Vgl. *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (188); ausführlich *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (430); *Rathke*, Vereinbarkeit des Vorschlags für eine Pkw-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht, Ausarbeitung Deutscher Bundestag (Fachbereich Europa), 29.07.2014, Az. PE 6 – 3000 – 131/14, S. 11.

⁴⁸ Siehe hierzu *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 9.

⁴⁹ *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile <03.12.2015>, S. 15 ff.; *Kainer/Ponterlitschek*, Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für Pkw: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, in: ZRP 2013, 198 (199); *Fehling*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 11 ff.; zumindest tendenziös *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 5; mit letzterem sei darauf verwiesen, dass die Frage insbesondere vor der Entscheidung des EuGH im Jahre 1992 (EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141) umstritten war, vgl. *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3.

vilegien ermöglicht. Danach sollen nur bestimmte Diskriminierungen von der Norm erfasst werden, nicht jedoch jedwedes Brechen mit dem Status quo.⁵⁰ So müssen nach dieser Auffassung auch bestehende Benachteiligungen von inländischen Verkehrsunternehmen berücksichtigt werden. Diese Nachteile zu beseitigen stelle keinen Verstoß gegen Art. 92 AEUV dar.⁵¹ Folglich könnten durch Neuregelungen stets bestehende Benachteiligungen von inländischen Verkehrsunternehmen bis zur Grenze der Gleichstellung mit ausländischen Verkehrsunternehmen abgebaut werden, ohne dass das Schlechterstellungsverbot im Sinne von Art. 92 AEUV betroffen sei.⁵²

Im Lichte eines solchen dynamischen Vergleichs⁵³ betrachtet, müsste bei der verabschiedeten Infrastrukturabgabe im Ergebnis eine Ungleichbehandlung von ausländischen Verkehrsteilnehmern vorliegen. Unter Wahrung der Gesamtbetrachtung mit Einbeziehung des Steuerentlastungsbetrags ist also fraglich, ob durch die Infrastrukturabgabe eine Schlechterstellung vorliegt. So müssen inländische und ausländische Verkehrsunternehmen die Infrastrukturabgabe entrichten. Anders als deutsche Verkehrsunternehmen erhalten Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten jedoch keinen Steuerentlastungsbetrag in Höhe der Infrastrukturabgabe. Damit stehen ausländische Verkehrsunternehmen im Ergebnis ebenfalls schlechter da.

Möglicherweise wurde jedoch lediglich eine Privilegierung abgebaut. Ein solches Privileg, so wird argumentiert,⁵⁴ liegt in der bisherigen Nichtbeteiligung von ausländischen Verkehrsunternehmen an der Finanzierung der Infrastruktur. Tatsächlich leisteten ausländische Verkehrsunternehmen aufgrund der unzulässigen Doppelbesteuerung bisweilen keinen Beitrag zur Finanzierung der Infrastruktur über die deutsche Kfz-Steuer. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass nur ein Teil der Kfz-Steuer überhaupt real in Infrastrukturmaßnahmen geflossen ist und die Kfz-Steuer, gerade als Steuer, nicht zweckgebunden erhoben wird.⁵⁵ Somit lässt sich auch die bisherige

⁵⁰ *Fehling*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 11 ff.

⁵¹ Siehe *Boeing/Kottbans/Maxian/Rusche*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 55. EL 2015, Art. 92 AEUV Rn. 6.

⁵² *So Jung* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3.

⁵³ Begriff der dynamischen Betrachtungsweise nach *Korte/Gurreck*, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, in: EuR 2014, 420 (429 f.); als dynamischer Vergleich benannt durch *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (188 f.).

⁵⁴ *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10. 2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>, S. 14 f.

⁵⁵ Steuern sind „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine bes. Leistung darstellen“, § 3 I AO.

Beteiligung deutscher Verkehrsunternehmen an der Finanzierung der Infrastruktur nur schwerlich feststellen. Der Beitrag dürfte jedoch weit unter der Höhe der Infrastrukturabgabe liegen. Es erscheint daher fraglich, ob somit überhaupt von einem Abbau von Privilegien gesprochen werden kann.

Vorliegend wird gerade ein neues Institut, das der Infrastrukturabgabe, geschaffen, das bis zu diesem Zeitpunkt nicht existierte. Nunmehr festzustellen, dass Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten durch diesen Umstand privilegiert waren, kann sachlich nicht als korrekt angesehen werden. Erfolgte doch bisweilen die Finanzierung der Infrastruktur über den Bundeshaushalt und somit über sämtliche Steuereinnahmen. Der Anteil der Kfz-Steuer⁵⁶ dürfte außerdem rechnerisch als gering einzustufen sein, wenn man bedenkt, dass daneben z. B. noch die Mineralölsteuer⁵⁷ und Lkw-Maut⁵⁸ stehen, die durchaus von ausländischen Verkehrsunternehmen mitgetragen wurden und werden⁵⁹ und im Verkehrsetat zusammengenommen den Löwenanteil ausmachen. Vor diesem Hintergrund wirkt es nahezu unmöglich, exakt zu bestimmen, wie hoch die genaue Beteiligung von Verkehrsunternehmen an den jährlichen Investitionen, welche sich auf ca. zwölf Milliarden Euro belaufen,⁶⁰ ist. Schon daher erscheint es höchst fragwürdig, ob in diesem Fall Privilegien abgebaut werden.

Ein weiteres Problem ist die Verlagerung der Finanzierung zwischen verschiedenen Politikfeldern. Auf der einen Seite gehört die Infrastrukturabgabe zum Gebiet der Verkehrspolitik, auf der anderen Seite ist die Kfz-Steuer Teil der Fiskalpolitik. Während auf dem Gebiet der Verkehrspolitik die Kompetenzen, wie bereits erwähnt, in der geteilten Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten liegen,⁶¹ haben die Mitgliedstaaten die alleinige

⁵⁶ 8,4 Mrd. Euro im Jahre 2014, Bundeshaushaltsplan 2014, Einzelplan 60 – Allg. Finanzverwaltung, KFZ-Steuer, http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/epl60.pdf#page=10, <03.12.2015>, S. 10.

⁵⁷ 35,314 Mrd. Euro im Jahre 2014, Bundeshaushaltsplan 2014, Einzelplan 60 – Allg. Finanzverwaltung, Energiesteuer (ohne das in den Titeln 031 02 [Heizstoffe] und 031 04 [Erdgas] erfasste Aufkommen), http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/epl60.pdf#page=9, <03.12.2015>, S. 9.

⁵⁸ 4,4 Mrd. Euro im Jahre 2014, Bundeshaushaltsplan 2014, Einzelplan 12 – BMVI, Einnahmen aus der streckenbezogenen LKW-Maut, http://www.bundeshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/epl12.pdf#page=109, <03.12.2015>, S. 109.

⁵⁹ Das Argument, das Ausländer sich bislang nicht an der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur beteiligen würden, als Stammtischdiskussion abtuend *Brenner*, Aktuelle verfassungsrechtliche Probleme im Verkehrsrecht, in: DAR 2014, 619 (621).

⁶⁰ Die IST-Ausgaben der Bundesfernstraßenfinanzierung beliefen sich im Jahre 2012 auf rund 12 Mrd. Euro, vgl. Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2012, BT-Drs. 18/580 v. 18.02.2014, S. 178.

⁶¹ Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g) AEUV.

Kompetenz hinsichtlich der Steuererhebung und des Staatshaushaltes.⁶² Zu der Problematik sei auf die Entscheidung des EuGH zur Einführung einer Lkw-Maut verwiesen.⁶³

Es stellt sich also konkret die Frage, ob ein Aus- oder Einlagern von Privilegien in den Bereich des Art. 92 AEUV überhaupt möglich ist. Können also bestehende Privilegien aus dem Gebiet der Kfz-Steuer grundsätzlich Privilegien im Sinne des Art. 92 AEUV aus Sichtweise eines dynamischen Vergleichs sein?

Geht man davon aus, dass auch Steuervorteile, die aufgrund von Gemeinschaftsrichtlinien bestehen, ebenfalls ein Privileg nach Art. 92 AEUV darstellen,⁶⁴ so läuft man Gefahr, den Anwendungsbereich der Vorschrift auszuhöhlen. Denn originäre Vorteile für Ausländer lassen sich in anderen Gebieten sicherlich noch weitere finden. Wenn all diese Vorteile plötzlich anrechnungsfähig wären und eine Benachteiligung auf dem Gebiet der Verkehrspolitik darstellen würden, würde Art. 92 AEUV ins Leere laufen und hätte keine Daseinsberechtigung mehr.

Unter Berücksichtigung der Gesamtschau muss daher auch dann von einer Schlechterstellung von Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten ausgegangen werden, wenn man der Auffassung folgt, in Art. 92 AEUV sei ein dynamischer Vergleich gefordert.⁶⁵ Im Ergebnis zahlen inländische Verkehrsunternehmen durch den Steuerentlastungsbetrag schlichtweg weniger als ausländische Verkehrsunternehmen.

c) *Stellungnahme*

Nach beiden Ansichten ist eine Schlechterstellung von ausländischen Verkehrsunternehmen anzunehmen.⁶⁶

Sofern man, entgegen der hier angeführten Argumente gegen die Ablehnung einer Schlechterstellung, bei Annahme eines dynamischen Vergleichs

⁶² Unter Wahrung der Defizitkriterien des Art. 126 AEUV und der gemeinsamen Verantwortung für Lasten aus Sanktionsmaßnahmen der EU gem. Art. 126 Abs. 11 AEUV.

⁶³ EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141.

⁶⁴ So *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, 17.10.2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/infrastrukturabgabe-gutachten.pdf?__blob=publicationFile<03.12.2015>, S. 14 f.

⁶⁵ Zu einem anderen Ergebnis gelangt *Zabel*, Die geplante Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“) im Lichte von Art. 92 AEUV, in: NVwZ 2015, 186 (189 f.).

⁶⁶ Obgleich der Streit nicht entschieden werden muss, wird zur argumentativen Vollständigkeit weitergeprüft.

dennoch zu einem anderen Ergebnis gelangen sollte, so muss abschließend noch ein Blick auf die Bewertung der beiden Ansichten folgen, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der EuGH-Rechtsprechung⁶⁷ zum Fall der Lkw-Maut.

Die Auffassung, dass es sich bei Art. 92 AEUV um einen dynamischen Vergleich handelt, gilt teilweise als überholt.⁶⁸ Für eine restriktive Auslegung spricht der Wortlaut der Vorschrift, der nur ganz generell eine Schlechterstellung „im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen“ fordert.⁶⁹ Daneben wird verdeutlicht, dass es den Mitgliedstaaten nicht abverlangt werden könne, bis zum Erlass entsprechender Vorschriften im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik, Ausländerprivilegierungen beizubehalten.⁷⁰

Demgegenüber steht eine Vielzahl von Argumenten, die nahelegen, dass eine extensive Auslegung des Art. 92 AEUV vorzugswürdig ist.

So wollte man mit der Regelung des Art. 92 AEUV gerade die bestehende Situation in der Verkehrspolitik einfrieren.⁷¹ Es sollten mitgliedstaatliche Alleingänge im Bereich der Verkehrspolitik verhindert werden,⁷² die dem Gedanken der Harmonisierung zuwiderlaufen könnten. Auch ohne die sofortige Schaffung, der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften, sollten weitere Schlechterstellungen verhindert werden. Ermöglicht man aber den Abbau von Privilegien, so verkümmert der Regelungsgehalt zum bloßen allgemeinen Diskriminierungsverbot und verliert seine Daseinsberechtigung. Die Vorschrift wäre schlichtweg überflüssig. Man kann sich schwerlich vorstellen, dass mit Art. 92 AEUV lediglich eine Bekräftigung des Allgemeinen Diskriminierungsverbots verfolgt wurde.

Außerdem kann den Mitgliedstaaten durchaus zugemutet werden, dass sie bis zum Erlass entsprechender Vorschriften an Ausländerprivilegierungen festhalten. Immerhin haben sie sich dazu entschlossen, eine gemeinsame Verkehrspolitik voranzutreiben.⁷³ Da das Handeln der Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV unionstreu erfolgen muss, würde ein Abbau von Privilegien auch der Idee der loyalen Zusammenarbeit und der Verwirklichung der Unionsziele entgegenstehen. So sollten gerade Alleingänge verhindert werden.

Erst durch den statischen Vergleich wird gewährleistet, dass gemeinsame Regelungen im Bereich Verkehr getroffen werden, die dem gemeinschaftlichen Gedanken entsprechen. Ein Ausreizen von Grenzen und ein Aufwei-

⁶⁷ EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141.

⁶⁸ Resultierend aus der EuGH Entscheidung im Jahre 1992, *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3.

⁶⁹ *Jung*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 92 AEUV Rn. 3.

⁷⁰ So *Boeing/Kotthaus/Maxian/Rusche*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 55. EL 2015, Art. 92 AEUV Rn. 6.

⁷¹ Vgl. *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 1.

⁷² Vgl. *Schäfer*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 92 AEUV, Rn. 2.

⁷³ Dies betonend, EuGH, Urteil v. 19.05.1992, Rs. C-195/90, Slg. 1992, I-03141, Rn. 26.