

Infrastrukturabgabe („PKW-Maut“) in Deutschland- Liegt ein Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot vor?

- 1. Einleitung**
- 2. Begriff der Infrastrukturabgabe**
- 3. Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot**
- 4. Fazit**

1. Einleitung

Am 27.3.2015 beschloss der Bundestag die Einführung einer Infrastrukturabgabe, für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen, die 2016 kommen soll. Obwohl erhebliche Zweifel an den erhofften Einnahmen und vor allem aber an der Vereinbarkeit mit dem Europarecht bestehen, hat sich die CSU mit der von ihr initiierten Infrastrukturabgabe durchgesetzt. Danach sollen EU- Ausländer für die Benutzung deutscher Autobahnen und Bundesstraßen zahlen, deutsche Autofahrer hingegen sollen von einer Mehrbelastung verschont bleiben. Zwar sollen sowohl deutsche als auch ausländische Autofahrer diese Abgabe zahlen, allerdings erfolgt eine Kompensation für Halter von in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Pkw durch einen Freibetrag in der Kfz-Steuer. Hauptkritikpunkt der Opposition und der Nachbarländer ist die vermeintliche Europarechtswidrigkeit des Gesetzesvorhabens. Eine solche Benachteiligung ausländischer Autofahrer verstoße gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot.

Im Folgenden soll kurz auf die Begrifflichkeiten eingegangen werden, um im Anschluss daran die Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot gem. §18 AEUV näher zu beleuchten. Dieser Beitrag beschränkt sich dabei lediglich auf den privaten

Individualverkehr und untersucht daher ausschließlich, ob ein Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot vorliegt.¹

2. Begriff der Infrastrukturabgabe

In den Medien und in der Politik wird größtenteils der Begriff „PKW-Maut“ für die geplante Infrastrukturabgabe verwendet. Jedoch ist der Begriff missverständlich. Die Infrastrukturabgabe ist der Oberbegriff für die Maut und die Vignette. Dabei stellt die Maut eine streckenabhängige Abgabe und die Vignette eine zeitabhängige Abgabe dar. Die geplante Infrastrukturabgabe der Bundesregierung soll aber nicht streckenabhängig, sondern zeitabhängig erfolgen, sodass es sich korrekterweise um eine Vignette und nicht um eine Maut handelt.

Von dem Gesetzesvorhaben sind alle ausländischen Verkehrsteilnehmer erfasst, also sowohl EU- Ausländer (inkl. der Bürger der Schweiz und Norwegen) aber auch Nicht-EU-Ausländer. Europarechtlich relevant wird das Vorhaben allerdings nur, weil EU-Ausländer und Bürger assoziierter oder im Europäischen Wirtschaftsraum zusammengeschlossener Staaten (wie eben die Schweiz oder Norwegen) von dieser Abgabe betroffen sein werden.

3. Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot

Eines der Hauptziele der Europäischen Union ist die Gleichberechtigung. Damit ist sowohl die Gleichberechtigung der Mitgliedsstaaten aber auch die Gleichbehandlung der EU- Bürger gemeint und zwar ganz gleich aus welchem Mitgliedsstaat sie stammen. Dieser Grundgedanke spiegelt sich auch in dem allgemeinen Diskriminierungsverbot wider, das in Art. 18 AEUV verankert ist. Darin heißt es u.a.:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

Aus dem Wortlaut lässt sich entnehmen, dass es sich zum einen um das subsidiäre, allgemeine Diskriminierungsverbot handelt (*„Unbeschadet besonderer Bestimmungen...“*) und zum anderen, dass sämtliche Formen der Diskriminierung grundsätzlich verboten sind. Also nicht nur die offene Diskriminierung, die bei einer Regelung vorliegt, die

¹ Bei einem Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit wäre das allgemeine

offensichtlich an die Staatsbürgerschaft anknüpft. Auch versteckte oder mittelbare Diskriminierungen fallen unter dieses Verbot. Unter der versteckten Diskriminierung fallen solche Regelungen, die vermeintlich an neutrale Kriterien anknüpfen, so dass typischerweise, wenn auch eben versteckt, Angehörige anderer Mitgliedstaaten betroffen sind.

Angesichts des eindeutigen Wortlauts ist hier schon fraglich, ob eine Rechtfertigung im Rahmen des Diskriminierungsverbots überhaupt möglich ist. Neben dem Wortlautargument würde zudem der *effet-utile* Grundsatz gegen eine Rechtfertigungsfähigkeit sprechen. Dieser Grundsatz besagt, dass sämtliche Normen des Europarechts so ausgelegt werden müssen, dass diese sich optimal entfalten können. Damit würde in diesem Fall gerade keine Rechtfertigung möglich sein und folglich ein absolutes Diskriminierungsverbot vorliegen, zumal besondere Diskriminierungsverbote (wie zum Beispiel Art. 51, 52 AEUV) eine etwaige Rechtfertigung explizit vorsehen. Im Umkehrschluss würde das bedeuten, ein absolutes Diskriminierungsverbot sei gewollt. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass der Anwendungsbereich von Art. 18 AEUV keineswegs statisch sondern vielmehr dynamisch ist und sich seit der Einführung des AEUV stetig verändert und erweitert hat.² Insoweit muss es eine Möglichkeit geben von diesem Grundsatz ausnahmsweise abzuweichen. Anderenfalls würde der nationale Gesetzgeber zu sehr in seiner Gestaltungsfreiheit beschränkt werden. Der EuGH³ hat daher eine Rechtfertigung unter strengen Voraussetzungen zumindest im Rahmen von mittelbaren Diskriminierungen als möglich erachtet. Eine Rechtfertigung setzt voraus, dass ein objektiver Grund des Allgemeinwohls vorliegt und die Maßnahme im Übrigen verhältnismäßig ist.

Was unter objektiven Gründen des Gemeinwohls zu verstehen ist, lässt sich nicht pauschal beantworten, da es sich um einen offenen Rechtsbegriff handelt, der neue Rechtfertigungserwägungen zulässt.

Die geplante Infrastrukturabgabe dient der Generierung neuer Einnahmequellen zur Finanzierung und Erneuerung der Bundesstraßen und Autobahnen. Folglich soll ein gerechterer Lastenausgleich erfolgen als bisher. Ein solcher Belastungsausgleich kommt

² v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 18 AEUV Rn. 23.

³ EuGH, Slg. 1997, I-1711 = NJW 1998, 2127 Rn. 24 f. = NVwZ 1998, 834 L

der Allgemeinheit zugute und kann somit als objektiver Grund des Gemeinwohls angesehen werden.

Zudem müsste die Diskriminierung verhältnismäßig sein. D.h. sie müsste geeignet, erforderlich und angemessen sein. Eine solche Infrastrukturabgabe in Verbindung mit der Kompensation für deutsche Autofahrer ist geeignet eine neue Einnahmequelle für die Erneuerung des Straßennetzes zu generieren. Geht man zudem davon aus, dass eine Mehrbelastung inländischer Fahrzeughalter nicht gewollt ist und auch nicht gerechtfertigt wäre, ist auch kein gleich geeignetes aber milderes Mittel ersichtlich, sodass die Maßnahme auch erforderlich zu sein scheint.

Fraglich ist hier aber, ob die Infrastrukturabgabe als solche auch angemessen ist. Wie so oft geht es auch hier also um eine umfassende Interessenabwägung zwischen dem europäischen Gestaltungsanspruch und dem Interesse der souveränen Mitgliedsstaaten ihre Steuer- und Abgabenhöhe zu wahren.⁴ In Anbetracht der Tatsache, dass die EU nicht die Kompetenz-Kompetenz hat, fiskalisch von sich aus tätig zu werden, beschränkt sich das Handeln der Organe der EU auf die engen Ausnahmen, die ihnen von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Eine Ermächtigung gem. 5 I, II EUV, im Steuer- und Abgabenrecht tätig zu werden besteht zwar nicht, jedoch dient Art. 18 AEUV hier als Prüfungsmaßstab für das geplante Gesetzesvorhaben. Demnach können die Organe der EU zur Vermeidung von willkürlichen Diskriminierungen eingreifen, aber nicht aktiv das Abgabenrecht gestalten. Dazu fehlen die besagten Ermächtigungen, gem. Art. 5 I,II EUV.

Ob hier eine ungerechtfertigte Diskriminierung von EU- Ausländern vorliegt, hängt entscheidend von dem Zusammenhang zwischen Infrastrukturabgabe und der geplanten Kompensation ab. Je enger der Zusammenhang ist, desto eher wird man eine ungerechtfertigte mittelbare Diskriminierung annehmen müssen, mit der Folge, dass die Infrastrukturabgabe europarechtswidrig ist. Andererseits wird man eine Diskriminierung ablehnen müssen, je lockerer der Zusammenhang ist.⁵

Hier wird man einen Zusammenhang zwischen Abgabe und der Kompensation für Inländer durch den Kfz- Steuerfreibetrag annehmen müssen, denn ohne das geplante Vignettensystem würde es mit Sicherheit nicht zu diesem Freibetrag für deutsche Autofahrer kommen, sodass offensichtlich ein Kausalzusammenhang besteht.

Um diesen Kausalzusammenhang zu durchbrechen müsste einer Ansicht nach das gesamte Steuer- und Abgabenrecht verändert werden. Eine Möglichkeit wäre hier das

⁴ Boehme-Neßler, NVwZ 2014, 97 (99).

⁵ Boehme-Neßler, NVwZ 2014, 97 (102).

bisherige Steuersystem komplett abzuschaffen und in ein Abgabensystem umzuwandeln, sodass Inländer und EU- Ausländer ihrer tatsächlichen Nutzung entsprechend zahlen müssten. Dadurch wäre der Zusammenhang locker genug um eine mittelbare Diskriminierung verneinen zu können, denn die Steuererleichterung für Inländer wäre durch die Abschaffung der Kfz-Steuer nur ein Nebeneffekt.⁶

Eine derart umfangreiche Umstrukturierung des Steuer- und Abgabenrechts ist allerdings nicht notwendig, damit die Infrastrukturabgabe mit dem Europarecht in Einklang gebracht wird. Vielmehr kann die mittelbare Diskriminierung, die durch die Kompensation erzeugt wird, gerechtfertigt werden. Zunächst kommt die Erneuerung der Bundesstraßen und Autobahnen allen Verkehrsteilnehmern zugute. Denn Deutschlands Straßen sind einer exorbitanten Belastung durch inländische und insbesondere ausländische Autofahrern ausgesetzt. Durch die flächenmäßige Größe Deutschlands und die neun direkt angrenzenden Nachbarstaaten, die deutsche Straßen z.T. zwangsläufig nutzen müssen um beispielsweise von Dänemark nach Polen zu fahren, scheint ein Beitrag in Form einer Vignette durch alle Autofahrer nicht unverhältnismäßig zu sein. Da die deutschen Autofahrer weiterhin die (zukünftig geringere) Kfz- Steuer entrichten müssen und zudem verpflichtet sind eine Jahresvignette zu erwerben, stellt die Kompensation keine Verletzung des Diskriminierungsverbots dar. Die Kompensation für deutsche Autofahrer dient letztlich auch dazu, die europarechtlich irrelevante Inländerdiskriminierung abzumildern bzw. zu beseitigen. Eine Diskriminierung ausländischer Autofahrer ist von dem Gesetz zur Infrastrukturabgabe nicht beabsichtigt. Die Abgabe dient lediglich dazu durch eine Lastenverteilung eine neue und gerechte Einnahmequelle zu schaffen.

4. Fazit

Die Zweifel der Opposition und der Nachbarländer haben sich nicht bestätigt. Nach der hier vertretenen Ansicht liegt mit der Kompensation zwar eine mittelbare Diskriminierung vor, jedoch lässt sich diese Ungleichbehandlung mit der Notwendigkeit eines Lastenausgleichs rechtfertigen. Ein Lastenausgleich ist ein objektiver Grund des Gemeinwohls und dient dazu, die Kosten sowohl auf deutsche als auch auf ausländische Autofahrer gerecht zu verteilen. Ob der EuGH die Europarechtskonformität auch annimmt, wird sich in den kommenden Jahren

⁶ So Boehme-Neßler, NVwZ 2014, 97 (102).

herausstellen. Da eine Eingriffsmöglichkeit in das deutsche Gesetzgebungsverfahren durch die Organe der EU nicht besteht, ist damit zu rechnen, dass entweder die Kommission (Art. 258 AEUV) oder ein Nachbarstaat (Art. 259 AEUV) ein Vertragsverletzungsverfahren -nach Inkrafttreten des Gesetzes- einleiten wird.