

16. März 2017

## Stellungnahme

zur Vereinbarkeit des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (VerkehrStÄndG 2)  
mit dem Recht der Europäischen Union

erstattet von Professor Dr. Friedemann Kainer, Universität Mannheim

### A. Vorbemerkungen

Die Entwürfe zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes<sup>1</sup> und zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes<sup>2</sup> zielen auf eine Angleichung der Infrastrukturabgaben einerseits und der Steuerentlastungssätze andererseits an die von der Europäischen Kommission in ihrem Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“<sup>3</sup> sowie der Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge entwickelten Grundsätze zu nationalen Vignettensystemen.<sup>4</sup>

Die Kommission hat daraufhin das 2015 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren eingestellt. Gegen die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit dem Unionsrecht werden indes weiter Zweifel geäußert.<sup>5</sup> Drei Ansatzpunkte sind von Bedeutung: Die Vereinbarkeit der Einführung der Infrastrukturabgabe in Zusammenspiel mit der Kfz-Steuerentlastung, die zu einer Diskriminierung von EU-Ausländern führe (B.I); das möglicherweise fortbestehende Problem einer unverhältnismäßigen Preisgestaltung von Kurzzeitvignetten gegenüber

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 18/11237 (Infrastrukturabgabenänderungsgesetz).

<sup>2</sup> BT-Drs. 18/11235 (Änderung des 2. Verkehrssteueränderungsgesetzes).

<sup>3</sup> KOM(2011) 144 end.

<sup>4</sup> So ausdrücklich die Begründung zum Infrastrukturabgabenänderungsgesetz (Fn. 1), S. 9 f.

<sup>5</sup> So jüngst aus dem Bundestag die Ausarbeitung: Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht, PE 6 – 3000/5/17.

Jahresvignetten (B.II) sowie die Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem verkehrsrechtlichen Diskriminierungsverbot der Europäischen Union in Art. 92 AEUV (B.III).

Es zeigt sich, dass die Einwände gegen die Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe kombiniert mit der Steuerentlastung im Bereich der Kfz-Steuern wie auch der Vignettenpreisgestaltung mit dem unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot nicht begründet sind. In Bezug auf Art. 92 AEUV besteht ein Risiko, dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Kombination beider Gesetze auch weiterhin eine Rechtsverletzung sehen könnte. Diese könnte indes auf europäischer Ebene durch Schaffung eines europäischen Rechtsrahmens analog zu LKW-Maut ausgeräumt werden.

## B. Rechtliche Würdigung

### I. Unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe im Zusammenhang mit der Kfz-Steuerentlastung

Im Rahmen des unionalen Diskriminierungsverbots prüft der EuGH, ob durch eine nationale Maßnahme vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich behandelt und damit ein EU-Ausländer unmittelbar oder mittelbar benachteiligt wird. Richtigerweise ist dabei nicht nur auf die Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes abzustellen, sondern die Kombination von dort erfolgter Entlastung mit der Einführung einer Infrastrukturabgabe zu berücksichtigen. Beide stehen in einem Sachzusammenhang und fallen in engen zeitlichen Zusammenhang. Da (überwiegend) inländische Personen der deutschen Kfz-Steuer unterfallen, führt die Entlastung (für Euro-5 und schlechtere Fahrzeuge eine exakte Entlastung in Höhe der Infrastrukturabgabe, für Euro-6 Fahrzeuge eine umweltpolitisch begründete Überkompensation) zu einer unterschiedlichen Behandlung zwischen inländischen und ausländischen Haltern von Kfz.

Eine unterschiedliche Behandlung genügt allerdings für die Annahme einer Diskriminierung noch nicht; erforderlich ist vielmehr, dass (typischerweise) Ausländer schlechter behandelt werden.<sup>6</sup> Maßgeblich ist also, ob ausländische Kfz-Halter **im Ergebnis** schlechter behandelt werden als inländische Kfz-Halter, **nicht** ob es zu einer nachteiligen Veränderung des *status quo* kommt. Wäre bereits jede Veränderung mit dem Ergebnis einer bloßen Reduktion von Vorteilen von EU-Ausländern, dann würde aus dem Diskriminierungsverbot ein **Veränderungsverbot**. Gerade der Blick auf Art. 92 AEUV, das (dazu noch unten näher) jedenfalls in der ursprünglichen Fassung tatsächlich (und ausdrücklich) als Veränderungsverbot ausgestaltet war, zeigt, dass Art. 18 AEUV bzw. die aus den Grundfreiheiten resultierenden Diskriminierungsverbote nicht auf eine Veränderung, sondern auf das Ergebnis der Regelung abstellen.

---

<sup>6</sup> Etwa v. Bogdandy, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 60. EL 2016, Art. 18 AEUV Rn. 6. Aus der Rechtsprechung etwa EuGH, Urt. v. 27.4.1989, Rs. C-321/87 (Kommission/Belgien), Slg. 1989, 997, Rn. 12.

Eine Vergleichsbetrachtung soll dies deutlich machen: Sieht ein EU-Staat für eine bestimmte Leistung Gebühren für Inländer vor, nicht jedoch für EU-Ausländer, dann ist dieser Staat nicht wegen des Diskriminierungsverbots daran gehindert, das entsprechende Gesetz zu ändern und Gebühren nunmehr auch für EU-Ausländer zu erheben. Eine Diskriminierung liegt offensichtlich nicht vor, obwohl bei rein isolierter Betrachtung des Änderungsgesetzes lediglich EU-Ausländer belastet werden.

Vergleicht man die Behandlung von in- und ausländischen Kfz-Haltern nach Einführung der hier zu erörternden Maßnahmenkombination im Ergebnis, muss ist eine **Benachteiligung der Ausländer zu verneinen**: Bislang beteiligen sich ausländische Kfz-Halter/Fahrer nicht bzw. nur partiell über die Mineralölsteuer an den von ihnen verursachten Infrastrukturkosten, während inländische Kfz-Halter über die Zahlung einer Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beitragen. Durch die Umstellung des deutschen Systems von einer steuerfinanzierten auf eine nutzerfinanzierte Infrastruktur werden bestehende Vorteile von Ausländern abgeschafft und Wettbewerbsgleichheit hergestellt. Die Maßnahmenkombination aus Infrastrukturabgabe und Kfz-Steuerentlastung führt damit in die Richtung einer **Gleichbehandlung** aus- und inländischer Kfz-Halter.<sup>7</sup>

## II. Unionsrechtskonforme Ausgestaltung der Vignettenpreise

Auch bei der Ausgestaltung der Vignetten und Vignettenpreise kann eine Diskriminierung möglich sein.

Während für im Inland zugelassene Pkw eine Jahresvignettenpflicht besteht, müssen EU-Ausländer die Wahl haben, Vignetten auch für kürzere Zeiträume zu erwerben. Hintergrund ist der, dass EU-Ausländer typischerweise lediglich für kürzere Zeiträume das inländische Fernstraßennetz verwenden und sie daher bei einer Pflicht zum Erwerb einer Jahresvignette benachteiligt würden.<sup>8</sup> Daher hat etwa Slowenien sein zunächst auf Jahres- und Halbjahresvignetten ausgerichtete System umstellen müssen.<sup>9</sup> Zulässig ist nach gängiger Praxis jedenfalls eine Staffelung nach Jahres-, Zweimonats- und Zehntagesvignetten.

Bei der Preisgestaltung dürfen im Grundsatz unterschiedliche Vignettenpreise nicht zu einer Diskriminierung der typischerweise ausländischen Erwerber von Kurzzeitvignetten führen. Eine Benachteiligung liegt dann vor, wenn auf der Basis von Tagespreisen Kurzzeitvignetten teurer sind als Jahresvignetten. Allerdings ist diese Ungleichbehandlung einer Rechtfertigung zugänglich mit zwingenden Allgemeininteressen bzw. verwaltungstechnischer Notwendigkeit (Berücksichtigung von Verwaltungskosten), sofern die unterschiedlichen Preise noch verhältnismäßig sind. Dabei hat die Bundesregierung die Staffelung der Vignettenpreise lt. Begründung<sup>10</sup> an die Vorgaben der Kommission angepasst, so dass – unterstellt die

---

<sup>7</sup> Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (200 f.).

<sup>8</sup> Hier wirkt das Diskriminierungsverbot in seiner Umkehrung: Verbot zur Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten.

<sup>9</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S.6.

<sup>10</sup> Vgl. die Begründung zum Infrastrukturabgabenänderungsgesetz, BT-Drs. 18/11237, S. 13.

Rechtsauffassung der Kommission ist zutreffend – keine Bedenken gegen die Verhältnismäßigkeit der Vignettenpreise bestehen.<sup>11</sup>

### III. Unionsrechtskonforme Vignettenpreise für den gewerblichen Verkehr mit Fahrzeugen unter 3,5t

Auf die Bedenken der Vereinbarkeit der deutschen Infrastrukturabgabe i.V.m. dem Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetz wurde bereits hingewiesen.<sup>12</sup> Hierauf nimmt diese Stellungnahme Bezug.

Art. 92 AEUV ist für den gewerblichen Straßenverkehr anwendbar und wird von der Rechtsprechung bislang als ein Stillhalte- bzw. Veränderungsverbot ausgelegt.<sup>13</sup> Gute Gründe sprechen dafür, dass der EuGH seine Rechtsprechung ändert. Insbesondere zementiert Art. 92 AEUV in dieser Auslegung bestehende Wettbewerbsnachteile zulasten von Inländern und wirkt sich damit auf dem Weg zur Schaffung eines Verkehrsbinnenmarkts mit fairen Wettbewerbsbedingungen kontraproduktiv aus.<sup>14</sup> Dabei steht das Stillhaltegebot in Art. 92 AEUV unter dem Vorbehalt sekundärrechtlicher Verkehrsregelungen. Daher wäre es möglich, dass – analog zu Lkw-Maut-Richtlinie eine entsprechende Richtlinie für Pkw erlassen würde. Tatsächlich erlaubt die Lkw-Maut-Richtlinie eine „angemessene Kompensation“ (Art. 7k RL 1999/62/EG).<sup>15</sup> Ob sich die deutsche Regelung für die Pkw-Maut auf die Lkw-Maut-Richtlinie berufen kann,<sup>16</sup> ist zweifelhaft. Immerhin brachte der ehemalige Verkehrskommissar *Kallas* diese Rechtsauffassung deutlich zum Ausdruck<sup>17</sup> und scheint auch die gegenwärtige Verkehrskommissarin *Bulc* keine entsprechenden Einwände zu haben.<sup>18</sup> Tatsächlich wäre es sinnwidrig, wenn das systemfremde Stillhaltegebot nicht mehr für LKW, jedoch weiterhin für gewerbliche Fahrzeuge unter 3,5 t anwendbar wäre, obwohl erstere einen erheblich bedeutenderen Anteil am grenzüberschreitenden Verkehrsaufkommen haben. Allerdings ist ungewiss, ob der EuGH einer entsprechenden Rechtsauffassung folgen würde.

---

<sup>11</sup> So auch die Ausarbeitung: Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes und des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes in der Fassung der von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsgesetze mit dem Unionsrecht, PE 6 – 3000/5/17, S. 39 f.

<sup>12</sup> Vgl. *meine* Stellungnahme von März 2015, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/365138/53b19a71b13863274b616da29722897c/kainer--prof--dr--friedemann--universitaet-mannheim-data.pdf>.

<sup>13</sup> S. EuGH, Urteil vom 19.05.1992, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland).

<sup>14</sup> Vgl. So Kainer/Ponterlitschek, ZRP 2013, 198 (199);

<sup>15</sup> In der Fassung der RL 2011/76/EG; konsolidierte Fassung abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01999L0062-20160401&from=DE>.

<sup>16</sup> So *Hillgruber*, DVBl. 2016, 73, 77 f.

<sup>17</sup> „Grundsätzlich stellt eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter Beachtung der in der Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer also keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar“, Antwort von Verkehrskommissar Kallas vom 28.10.2013 auf eine Parlamentarische Anfrage, ABl. C 216 vom 09.07.2014, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>, zuletzt abgerufen am 11.03.2015.

<sup>18</sup> Vgl. die Pressemitteilung [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm).

## C. Zusammenfassung

(1) Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung stellt die von der deutschen Gesetzgebung gewählte (teilweise) Kompensation der Infrastrukturabgabe durch eine Reduktion der Kfz-Steuer grundsätzlich keine Diskriminierung dar.

(2) Die nunmehr gewählte preisliche Staffelung führt zwar zu einer Benachteiligung von EU-Ausländern, diese ist aber verhältnismäßig und gerechtfertigt.

(3) Der Einschluss von gewerblich genutzten Fahrzeugen unter 3,5t in den Anwendungsbereich des Infrastrukturabgabengesetzes führt zur Anwendbarkeit des Art. 92 AEUV, der von der Rechtsprechung des EuGH als Stillhaltegebot verstanden wird. Da durch die Kompensation der Infrastrukturabgabe bestehende Wettbewerbsvorteile von ausländischen Verkehrsunternehmen reduziert werden, liegt tatbestandlich ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV in der gegenwärtigen, binnenmarktrechtlich allerdings zweifelhaften Auslegung vor. Möglicherweise können die Wertungen der für Fahrzeuge über 3,5t anwendbaren RL 1999/62/EG zu einem abweichenden Ergebnis führen.