



Blickpunkt Brüssel



Die Einführung einer PKW-Maut für Ausländer in Deutschland und ihre europarechtlichen Grenzen

Pierre-André Brandt

Mai

2014



Aktuelle politische Diskussion

Das Thema PKW-Maut ist derzeit eines der meistdiskutiertesten Themen in der politischen Landschaft in Deutschland. Den Anstoß zur aktuellen Diskussion gab insbesondere Horst Seehofer im Rahmen des Wahlkampfes zur bayerischen Landtagswahl im Jahr 2013. Horst Seehofer forderte eine Einführung einer PKW-Maut für Ausländer und erklärte dies ferner zu einer Bedingung für eine Regierungsbeteiligung der CSU im Bund.¹ Zunächst wurde die Forderung von Seiten der CDU und insbesondere von der Bundeskanzlerin Angela Merkel abgelehnt.²

Nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 wurde das Thema im Rahmen der Koalitionsverhandlungen zwischen der CDU/CSU und der SPD thematisiert und schließlich in den Koalitionsvertrag der Großen Koalition aufgenommen. Dort heißt es unter anderem: „Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für persönliche Freiheit, gesellschaftliche Teilhabe sowie für Wohlstand und Wirtschaftswachstum. Grundlage hierfür ist eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur. Sie sichert unsere europäische und globale Wettbewerbsfähigkeit. Die Verkehrspolitik der vergangenen Jahrzehnte hat hier große Erfolge aufzuweisen, insbesondere bei der weitgehenden Vollendung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. Angesichts der seit vielen Jahren bestehenden strukturellen Unterfinanzierung werden wir die Planung und Finanzierung unserer Verkehrswege durch eine grundlegende Reform auf eine neue, dauerhaft verlässliche und effiziente Grundlage stellen.“

Hierzu soll insbesondere die Einführung einer Straßennutzungsgebühr herangezogen werden. Der Koalitionsvertrag nimmt dazu wie folgt Stellung: „Zur zusätzlichen Finanzierung des Erhalts und des Ausbaus unseres Autobahnnetzes werden wir einen

¹ Siehe hierzu „Seehofer will PKW-Maut für Ausländer“, Online-Artikel in der Kölnische Rundschau vom 11.08.2013; abrufbar unter <http://www.rundschau-online.de/politik/csu-im-wahlkampf-seehofer-will-pkw-maut-fuer-auslaender-,15184890,23973956.html>; zuletzt abgerufen am: 30.04.2014.

² Siehe hierzu auch den Artikel „CSU will mit PKW-Maut Wahlkampf machen“ vom 05.01.2013, in der Zeit-Online; abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-01/csu-pkw-maut-wahlkampf>; zuletzt abgerufen am 30.04.2014 sowie den Artikel „CDU widerspricht Seehofer bei PKW-Maut“ vom 11.08.2013, erschienen auf Süddeutsche.de; abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/bayern/wahlkampf-cdu-widerspricht-seehofer-bei-pkw-maut-1.1743762>; zuletzt abgerufen am 30.04.2014.



angemessenen Beitrag der Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW erheben (Vignette) mit der Maßgabe, dass kein Fahrzeughalter in Deutschland stärker belastet wird als heute.“³

Demnach sieht die Bundesregierung die Möglichkeit einer Einführung einer Straßennutzungsabgabe in Form einer Vignette in der nächsten Legislaturperiode vor, welche Halter von in Deutschland zugelassenen PKW nicht stärker als bisher belasten soll. Wie die genaue Umsetzung erfolgen soll sieht der Koalitionsvertrag hingegen nicht vor .

Anfang April 2014 kündigte Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) an, dass die PKW-Maut am 01. Januar 2016 eingeführt werden wird.⁴ Hierbei sollen – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen - nur ausländische Autofahrer finanziell belastet werden. Deutsche Autofahrer sollen hingegen nicht durch die Einführung der Straßennutzungsgebühr zusätzlich zur Kasse gebeten werden.⁵ Dobrindt äußerte sich in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung wie folgt: „Dann werden auch jene Fahrzeuge aus dem Ausland, die deutsche Straßen nutzen, ohne Kfz-Steuer zu entrichten, an der Finanzierung beteiligt“. Dies lässt den Schluss zu, dass die Vignette an die Kfz-Steuer angeknüpft werden soll, um so eine Mehrbelastung der deutschen Autofahrer zu verhindern.

In diesem Zusammenhang wird immer wieder die Frage nach der Vereinbarkeit einer derartigen PKW-Maut mit dem Europarecht gestellt. Ob eine derartige Koppelung der Straßennutzungsgebühr an die Kfz-Steuer mit den europarechtlichen Regelungen vereinbar ist, versucht dieser Aufsatz zu klären. Um jedoch einen vollständigen Überblick

³ Siehe hierzu den Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode vom 14.12.2013; abrufbar unter <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>; zuletzt abgerufen am: 30.04.2014.

⁴ „Die PKW-Maut wird 2016 „scharf gestellt““, Artikel in der Onlineausgabe der FAZ vom 09.04.2014; abrufbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/dobrindt-die-pkw-maut-wird-2016-scharf-gestellt-12888388.html>; zuletzt abgerufen am: 28.04.2014.

⁵ siehe hierzu auch den vorgenannten Artikel „Die PKW-Maut wird 2016 „scharf gestellt““.



über die derzeitige politische Diskussion zu geben bedarf es noch der Erwähnung von zwei weiteren aktuellen Entwicklungen in diesem Zusammenhang. Neben dem von der Bundesregierung bzw. dem Bundesverkehrsminister vorgeschlagenen Konzept werden derzeit auch weitere Konzepte mit unterschiedlichsten Lösungsansätzen diskutiert.

Zum einen wird gefordert, dass die derzeit bestehende Maut für LKW auch auf Klein-Lkws und Busse ausgeweitet werden soll sowie eine Pkw-Maut eingeführt wird. So fordert etwa der frühere Verkehrsminister von Sachsen-Anhalt und CDU-Politiker, Karl-Heinz Daehre: „Wichtig ist, alle Fahrzeuge, vom schweren Lkw bis zum kleinsten Pkw, entsprechend ihrer Belastung der Straße zu beteiligen. Eine solche solidarische Lösung halte ich für vertretbar“.⁶ Dieser Ansatz läuft darauf hinaus, dass das bisher für LKW bestehende Maut-System auch auf PKW ausgeweitet wird und zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit des jeweiligen LKW- oder PKW-Fahrers. Zudem stellt es eine Abkehr zu dem von der Großen Koalition derzeit präferierten Vignettensystem zur Erhebung der Straßennutzungsgebühr dar.

Zum anderen fordert der derzeitige EU-Energiekommissar Oettinger ein einheitliches PKW-Mautsystem für die gesamte EU, anstelle von länderspezifischen Mautsystemen, einzuführen. Eine einheitliche Straßennutzungsgebühr solle für den gesamten europäischen Binnenmarkt eingeführt werden, wobei die erhobenen Mautgebühren nicht dem EU-Haushalt sondern den einzelnen Mitgliedsstaaten zufließen sollen.⁷ Danach soll eine Vereinheitlichung der Mautsysteme stattfinden und so eine gemeinschaftliche Lösung für die gesamte EU gefunden werden.

⁶ „CDU-Verkehrsexperte fordert LKW- und PKW-Maut für alle Straßen“, Artikel vom 26.04.2014 auf der Webseite der WirtschaftsWoche; abrufbar unter <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/infrastruktur-cdu-verkehrsexperte-fordert-lkw-und-pkw-maut-fuer-alle-strassen/9804386.html>; zuletzt abgerufen am 30.04.2014

⁷ „Oettinger fordert europaweite PKW-Maut“, Artikel vom 20.04.2014 auf Süddeutsche.de, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/auto/eu-kommissar-oettinger-fordert-europaweite-pkw-maut-1.1940296>; zuletzt abgerufen am 30.04.2014.



II. Europäische Verkehrspolitik – Status quo

In einigen europäischen Ländern wird heutzutage bereits eine Abgabe für die Benutzung von Autobahnen und Fernstraßen erhoben.⁸ Diese erhobenen Straßennutzungsgebühren lassen sich in zwei unterschiedliche Systeme einordnen. Zum einen besteht die Möglichkeit der Erhebung einer Maut und zum anderen die Erhebung von Straßennutzungsgebühren durch die Einführung einer Vignette. Bei der Maut wird eine Gebühr für die durch den Benutzer der Autobahn zurückgelegte Strecke berechnet, die Nutzungsgebühr ist damit streckenabhängig.⁹ Das Vignettensystem knüpft die erhobene Gebühr an die Benutzung der Autobahn für einen gewissen Zeitraum an und ist somit zeitabhängig.¹⁰

In Frankreich, Italien, Portugal oder Kroatien wird die Straßennutzungsgebühr durch ein Mautsystem erhoben. Andere Länder wie etwa Österreich, Tschechien oder Bulgarien verwenden dagegen zur Erhebung der Abgaben ein Vignettensystem.¹¹ In der aktuellen politischen Diskussion in Deutschland wird - wie der oben angesprochene Koalitionsvertrag und der Überblick über die politische Diskussion zeigt - über die Einführung eines Vignettensystems für PKW diskutiert. Daneben wird auch in Belgien derzeit über die Einführung eines Vignettensystems zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren diskutiert.¹² Die Niederlande und Dänemark tendieren hingegen eher zur Einführung eines Mautsystems.¹³

Dies zeigt, dass die Erhebung einer Straßennutzungsgebühr weder durch ein Mautsystem oder Vignettensystem per se europarechtswidrig sein kann. Aufgrund der

⁸ Eine gute Übersicht hierzu findet bei *Hering*, Die PKW-Maut in der Europäischen Union, in SVR 2012, S. 329 – 332.

⁹ *Münzing*, Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, in NZV 2014, 197, 198.

¹⁰ *Münzing*, Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, in NZV 2014, 197, 198.

¹¹ Siehe hierzu insbesondere die Übersicht über die einzelnen Länder bei *Hering*, Die PKW-Maut in der Europäischen Union, in SVR 2012, S. 329 – 332.

¹² „Ausländer sollen in Belgien Maut bezahlen“, FAZ-Artikel auf FAZ.de vom 20.01.2011; abrufbar unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/strassengebuehr-auslaender-sollen-in-belgien-maut-bezahlen-1577500.html>; zuletzt abgerufen am 30.04.2014.

¹³ siehe hierzu die Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ (Guidelines for non-discriminatory vignette systems for cars – key questions and answers); abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_de.htm?locale=en; vom 14.05.2012, zuletzt abgerufen am 30.04.2014.



andauernden Diskussion rund um die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren hat die EU-Kommission bereits am 14.05.2012 Leitlinien zur Umsetzung eines Gebührensystems für die Benutzung von Straßen durch Privatfahrzeuge herausgegeben.¹⁴ Diese sollen den Mitgliedstaaten als Orientierung an die Hand gegeben werden und deutlich machen wie ein nichtdiskriminierendes Entgeltsystem auszugestalten ist.

Der Vizepräsident der europäischen Kommission Siim Kallas erklärte in diesem Zusammenhang: „Nichtdiskriminierung ist ein im EU-Recht verankertes Grundrecht. Für einen französischen oder britischen Staatsangehörigen muss es genauso leicht sein, Slowenien oder Belgien zu durchfahren wie für Personen mit Wohnsitz in dem betreffenden Land. Systeme für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren müssen für alle transparent und fair sein.“¹⁵

In den Leitlinien gibt die EU-Kommission entfernungsabhängigen Mautsystemen eindeutig den Vorzug, da diese grundsätzlich fairer und effizienter als zeitabhängige Vignettensysteme seien. Bei Vignettensystemen ist die Wahrscheinlichkeit größer, sofern diese nicht sorgfältig konzipiert werden, dass sich ausländische Fahrer, die einfach nur ein Land durchfahren wollen, mit nicht zu rechtfertigenden Schwierigkeiten konfrontiert sehen.¹⁶

Aus diesem Grund müssten zeitabhängige Vignettensysteme mindestens den folgenden Voraussetzungen genügen. Es muss sowohl für Personen, die ihren Wohnsitz im betreffenden Land haben, als auch für nichtansässige EU-Ausländer mindestens Vignetten mit wöchentlicher, monatlicher und jährlicher Gültigkeitsdauer angeboten werden. Hierbei liegt auf der Hand, dass nichtansässige EU-Ausländer am häufigsten auf die Kurzzeitvignetten zurückgreifen werden. Hieraus folgt wiederum, dass diese

¹⁴ siehe hierzu auch die vorgenannte Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.05.2012.

¹⁵ Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.05.2012.

¹⁶ Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.05.2012.



Kurzzeitvignette in einem akzeptablen Verhältnis zu dem durchschnittlichen Tagespreis einer Vignette mit der längsten Gültigkeitsdauer stehen muss.¹⁷

Bei Zugrundlegung der derzeit geltenden Systeme in den anderen EU-Mitgliedstaaten kann sich der durchschnittliche Tagespreis für einen EU-Ausländer zwischen dem 2,5-fachen und dem 8,2-fachen des von einem Inländer verlangten Preises bewegen. Diese Spannweite sieht die EU-Kommission als akzeptable Obergrenze an.¹⁸

III. Europarechtliche Probleme bei der Einführung einer PKW-Maut

Mit der geplanten Einführung einer Vignettenpflicht in Deutschland, die nur EU-Ausländer belasten soll, geht die Frage einher, ob eine solche Regelung mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Durch die Einführung könnte mit dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Personen ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit einer der Grundpfeiler der europäischen Integration angegriffen werden. Insofern müssen sich die Regelungen zur PKW-Maut an den Gleichbehandlungsgrundsätzen des EU-Rechts und hierbei insbesondere an Art. 18 AEUV messen lassen.

1) Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot Art. 18 AEUV

Art. 18 AEUV regelt, dass unbeschadet besonderer Bestimmungen in den Verträgen in deren Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.¹⁹ Was jedoch bedeutet in diesem Zusammenhang Diskriminierung genau?

Ausdrücklich wird dies nicht im primären Unionsrecht definiert. Der EuGH hat jedoch den Begriff der Diskriminierung im europarechtlichen Sinne durch seine Rechtsprechung konkretisiert. Danach liegt eine Diskriminierung immer dann vor, wenn zwei gleiche

¹⁷ Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.05.2012.

¹⁸ Pressemitteilung der Europäischen Kommission „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.05.2012.

¹⁹ siehe hierzu etwa v. *Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 18 AEUV Rn. 6, Stand 2014 sowie *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 18 AEUV Rn. 8.



Tatbestände unterschiedlich behandelt werden und hierdurch die Betroffenen benachteiligt werden.²⁰ Dies ist etwa der Fall, wenn eine Ungleichbehandlung von vergleichbaren Sachverhalten oder eine Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten vorliegt. Hieraus folgt für den Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV, dass Benachteiligungen von EU-Ausländern, allein aus dem Grund, dass sie EU-Ausländer sind, grundsätzlich verboten sind.

Art. 18 AEUV umfasst daher zum einen unmittelbare, offene Diskriminierungen, die ausdrücklich an das Merkmal der Staatsangehörigkeit anknüpfen und zum anderen auch mittelbare, versteckte Diskriminierungen, die sich hinsichtlich ihrer Wirkung unterschiedlich auf In- und Ausländer auswirken.²¹ Ein Beispiel für eine offene Diskriminierung im Sinne des Art. 18 AEUV wäre etwa die Einführung einer Straßennutzungsgebühr, die nur von ausländischen PKW-Fahrern zu entrichten wäre. Mittelbare Diskriminierungen knüpfen wie bereits erwähnt nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit an und sind somit schwerer festzustellen. Bei der Feststellung, ob eine Maßnahme eines Mitgliedstaates eine mittelbare Diskriminierung darstellt, kann auf die folgenden Kriterien zur Feststellung einer Diskriminierung zurückgegriffen werden: Wird in der Regelung ein Wohnsitz, eine Niederlassung oder eine Ausbildung im Inland gefordert? Werden sprachliche oder rechtliche Anforderungen an die EU-Ausländer gestellt, die faktisch nicht oder nur schwer durch eben diese im Vergleich zu Inländern erfüllt werden können? Sofern eines oder mehrere der vorgenannten Merkmale vorliegt kann dies eine mittelbare Diskriminierung indizieren.²²

Der EuGH legt den Anwendungsbereich weit aus, so dass auch Straßennutzungsgebühren in den Anwendungsbereich der Norm fallen. Grund hierfür ist, dass die Erhebung einer Straßennutzungsgebühr die Freizügigkeit der Bürger der

²⁰ siehe hierzu etwa *v. Bogdandy*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 18 AEUV Rn. 6, Stand 2014.

²¹ EuGH, Slg. 2010, I-2735 Rn. 40 – Bressol; hierzu auch mit weiteren Nachweisen *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 98.

²² Vgl. *Epiney*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 18 AEUV Rn. 12 sowie *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 98.



übrigen Mitgliedstaaten betrifft. Zudem ist wie bereits zuvor gezeigt ist die Verkehrspolitik vom Kompetenzbereich der Europäischen Union umfasst, so dass der Anwendbarkeit des Art. 18 AEUV auf die geplante deutsche Straßennutzungsgebühr nichts im Wege steht.²³

2) Rechtfertigung einer Diskriminierung nach Art. 18 AEUV?

Ob Diskriminierungen nach Art. 18 AEUV gerechtfertigt werden können ist umstritten. Der Wortlaut der Norm spricht für ein absolutes Diskriminierungsverbot, so dass eine Rechtfertigung ausscheiden müsste. Auch eine systematische Auslegung kommt zu dem selben Ergebnis, da andere Diskriminierungsverbote wie etwa Art. 51 AEUV oder 52 AEUV im Ausnahmefall eine Diskriminierung ausdrücklich zulassen. Eine derartige Auslegung allein nach dem Wortlaut und der Gesetzessystematik verkennt jedoch den dynamischen Kontext in dem Art. 18 AEUV steht.²⁴ Der Anwendungsbereich der Norm wird immer größer je weiter die Unionsbürgerschaft sich mit ihren Regelungen fortentwickelt, so dass hierdurch die nationalen Rechtsordnungen erheblich unter Druck gesetzt werden. Ferner hat dies auch Auswirkungen auf politisch sensible Bereiche, so dass es im Einzelfall möglich sein muss hier vorsichtig gegenzulenken. Aus diesem Grund hat der EuGH unter bestimmten Voraussetzungen eine Einschränkung des Diskriminierungsverbotes nach Art. 18 AEUV anerkannt. Eine Einschränkung ist daher nur möglich, wenn objektive Gründe des Gemeinwohls hierdurch geschützt werden sollen und die Maßnahme zusätzlich verhältnismäßig ist. Außer Betracht gelassen werden müssen hierbei jeweils wirtschaftliche Gründe.²⁵

Zudem müsste die Maßnahme bzw. die Diskriminierung die gegen das Diskriminierungsverbot spricht bzw. verstößt auch verhältnismäßig sein. Dies setzt voraus, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen ist, um das Ziel, welches die Diskriminierung verfolgt, zu erreichen.

²³ Siehe hierzu auch *Münzing*, Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, in NZV 2014, 197, 198

²⁴ So auch *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 99 f.

²⁵ Vgl. *Epiney*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 18 AEUV Rn. 41.



IV. Die praktische Umsetzung in Deutschland –

Kann es eine europarechtskonforme Lösung geben?

Es stellt sich somit die Frage, wie eine Straßennutzungsgebühr konzipiert werden kann, ohne gegen die zuvor genannten Diskriminierungsverbote zu verstoßen oder wenigstens im Sinne des Art. 18 AEUV gerechtfertigt zu sein?

Vorab lässt sich festhalten, dass eine Straßennutzungsgebühr sowohl Inländer als auch EU-Ausländer treffen muss. Ansonsten wäre diese per se nicht mit den Diskriminierungsverboten und somit mit dem Europarecht vereinbar. Demnach wäre die Einführung eines Vignettensystems wie es der Koalitionsvertrag vorsieht und wie Bundesverkehrsminister Dobrindt angekündigt hat, grundsätzlich möglich und im Einklang mit dem Europarecht, wenn die Abgabe von Inländern und EU-Ausländern gleichermaßen zu zahlen wäre.²⁶ Ob dies jedoch, wie bereits oben gezeigt mit dem politischen Willen der Großen Koalition vereinbar ist, welche durch die Einführung des Vignettensystems „nur ausländische Autofahrer finanziell“ belasten will und „Deutsche Autofahrer (...) nicht durch die Einführung der Straßennutzungsgebühr zusätzlich zur Kasse“ beten will, ist fraglich.²⁷

Bei der Umsetzung dieses von der deutschen Bundesregierung angestrebten Zieles kann es daher nur zwei Modelle geben. Zum einen könnte die Vignette an Inländer kostenlos und an Ausländer kostenpflichtig vergeben werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit sowohl Inländern als auch Ausländern die Vignette nur gegen Bezahlung der entsprechenden Nutzungsgebühr zu überlassen, wobei hierbei die Inländer auf anderem Wege eine Kompensation für die Abgabe erhalten könnten.²⁸ Beide Lösungsansätze stellen jedoch – gemessen an den oben festgestellten Umfang des Art.

²⁶ Siehe hierzu auch *Münzing*, Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, in NZV 2014, 197, 198

²⁷ Siehe auch hierzu den Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD „Deutschlands Zukunft gestalten“, 18. Legislaturperiode vom 14.12.2013; abrufbar unter <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>; zuletzt abgerufen am: 30.04.2014.

²⁸ siehe auch *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 99.



18 AEUV – Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit dar. Fraglich ist daher, ob eine Möglichkeit der Rechtfertigung besteht?

Objektive Gründe des Allgemeinwohls, die eine Erhebung einer Straßennutzungsgebühr rechtfertigen würden, sind unter anderem, dass hierdurch zusätzliche Einnahmen für Verkehrsprojekte generiert, Umweltschäden und die hieraus resultierenden Kosten reduziert sowie Verkehrsflüsse besser gesteuert werden können.²⁹ Keiner der zuvor genannten Gründe mag jedoch dahingehend überzeugen, dass eine Vignette für Deutsche kostenlos und für Ausländer kostenpflichtig ist und diese Diskriminierung objektiv aus Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Weder umweltrechtliche noch verkehrsrechtliche Gründe mögen hier greifen. In der politischen Diskussion wird bzw. wurde insbesondere das Argument angeführt, dass Inländer bereits die Verkehrsinfrastruktur über die Kfz-Steuer finanzieren würden, so dass Ausländer durch die Einführung einer kostenpflichtigen Vignette lediglich ebenso wie Inländer belastet werden würden.³⁰ Diese Argumentation geht jedoch aus zwei Gründen fehl. Zum einen ist eine Inländerdiskriminierung europarechtlich irrelevant und zum anderen kann diese wie bereits gezeigt nicht nach Art. 18 AEUV gerechtfertigt werden.³¹

Eine andere Frage ist dagegen, ob das zweite Modell, welches eine Kompensationsmöglichkeit für Inländer vorsieht, mit dem Europarecht vereinbar ist. Deutet man die Aussagen des Bundesverkehrsministers Alexander Dobrindt richtig, so ist davon auszugehen, dass der geplante Gesetzesentwurf an die Kfz-Steuer anknüpfen und durch eine Senkung eben dieser für eine Entlastung der inländischen Bürger sorgen wird. Ein solches Kompensationsmodell könnte jedoch eine mittelbare Diskriminierung darstellen und somit zu einem Verstoß gegen Art. 18 AEUV führen.

²⁹ Siehe hierzu *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 99 sowie *Kainer/Ponterlitschek*, Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für PKW: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, in ZRP 2013, 198, 201.

³⁰ „Die fünf Maut-Irrtümer“ in ADAC Motorwelt 09/2011, S. 14; abrufbar unter http://www.ocintern.de/uploads/tx_downloads/Maut01_Pkw-Maut_MWE_Sep2011_03.pdf; zuletzt abgerufen am: 30.04.2014.

³¹Vgl. *Epiney*, in Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Auflage 2011, Art. 18 AEUV Rn. 28.



Mit einem gleich gelagerten Sachverhalt hat sich der EuGH bereits 1992 auseinandergesetzt. Deutschland hatte 1990 ein Gesetz verabschiedet, welches eine Gebührenpflicht für die Benutzung von Bundesautobahnen durch schwere LKW vorsah.³² Zeitgleich änderte der deutsche Gesetzgeber auch das Kraftfahrzeugsteuergesetz, so dass die Kfz-Steuer für schwere LKW deutlich sank und somit für eine Kompensation der zusätzlichen Kosten sorgte. Insofern ähnelt das damalige Modell dem derzeit präferierten Modell der Bundesregierung sehr. Der EuGH entschied damals, dass es sich bei dem Zusammenwirken von Erhebung einer Straßennutzungsgebühr für alle LKW-Nutzer und einer Steuersenkung nur für Inländer um eine mittelbare Diskriminierung handelt. Durch die Regelung würde die Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Speditionen gegenüber der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Spediteure erheblich verschlechtert.

Auch wenn das Urteil sich im Jahre 1992 auf die Einführung einer Straßennutzungsgebühr für LKW bezog, lässt sich der Grundgedanke der Entscheidung auch auf die Einführung einer PKW-Maut ausweiten.³³ Ohne einer Entscheidung des EuGH in der Sache nach vorgreifen zu wollen bzw. zu können, muss daher davon ausgegangen werden, dass der EuGH auch bei einem derartigen Kompensationsmodell zugunsten von inländischen Autofahrern dieses als mittelbare nicht zu rechtfertigende Diskriminierung beurteilen wird.

In diesem Zusammenhang hat sich damals wie heute jedoch die Frage gestellt, ob Art. 18 AEUV und somit der Kompetenzbereich der EU überhaupt von einer Kompensationslösung, welche sich nach dem nationalen Steuerrecht bemisst, betroffen sein kann, da die Kompetenzen der EU im fiskalischen Bereich sehr beschränkt sind.³⁴ Die Steuer- und Abgabehoheit liegt grundsätzlich bei den einzelnen Mitgliedstaaten, so dass diese grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV ausgenommen sind. Würde man die Fiskalhoheit jedoch gänzlich aus dem Anwendungsbereich des allgemeinen Diskriminierungsverbots nehmen würde man willkürlichen

³² Gesetz vom 30.04.1990, BGBl I, 826.

³³ Siehe hierzu auch *Beck*, Autobahnmaut und Europarecht, in NZV 2014, 289, 290.

³⁴ *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 101.



Diskriminierungen Tür und Tor öffnen, da sich der jeweilige nationale Gesetzgeber immer auf den Standort stellen könnte, dass es sich bei der Regelung zwar um eine mittelbare Diskriminierung handele, diese aber außerhalb der Kompetenz der EU liege. Aus diesem Grund kann die EU unter strengen Voraussetzungen gestützt auf Art. 18 AEUV zur Verhinderung von willkürlichen Diskriminierungen in Einzelfällen in das nationale Steuerrecht eingreifen. Nicht umfasst sind allerdings Änderungen von nationalen steuerrechtliche Regelungen, die andere Ziele als eine Diskriminierung von Ausländern verfolgen, dabei jedoch mittelbar EU-Ausländer diskriminieren.³⁵ Dies ist etwa der Fall, wenn eine Steuer die nur Inländer zu zahlen haben gesenkt wird und EU-Ausländer, da sie nicht im Inland steuerpflichtig sind, nicht von dieser Steuersenkung profitieren.

Sofern allerdings wie bei der geplanten Umsetzung der PKW-Maut durch Einführung einer Vignettenpflicht ein Zusammenhang zwischen einer Abgabe und einer Steuersenkung besteht, welche auf eine Besserstellung von Inländern abzielt ist der Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV eröffnet.³⁶ Die geplante Senkung der Kfz-Steuer würde ohne die Einführung der PKW-Maut nicht umgesetzt werden. Sie steht also in einem engen kausalen Zusammenhang mit der Einführung der Vignette zur Erhebung der Straßennutzungsgebühr. Da die Regelung darauf abzielt durch eine entsprechende Senkung der Kfz-Steuer die Kosten einer Vignette für deutsche PKW-Fahrer aufzufangen, handelt es sich um eine diskriminierende Maßnahme, welche nicht im Sinne des Art. 18 AEUV gerechtfertigt werden kann, da sie bewusst darauf ausgelegt ist EU-Ausländer gegenüber Inländern zu benachteiligen.

In der juristischen Lehre wird daher als derzeit einzig gangbarer und mit dem Europarecht zu vereinbarender Weg die Umstrukturierung der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur von einer Steuerfinanzierung auf eine Abgabenfinanzierung angesehen.³⁷ Die hätte zur Folge, dass sowohl inländische als auch ausländische Autofahrer eine Straßennutzungsabgabe in Form einer Vignette zahlen müssten. Im

³⁵ *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 101.

³⁶ *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 101.

³⁷ Siehe hierzu *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 102.



Gegenzug dazu würde die Kfz-Steuer abgeschafft werden, was zu einer finanziellen Entlastung der deutschen Autofahrer führen würde. Da es sich hierbei jedoch um eine fiskalische Maßnahme handelt, die lediglich ein zwangsläufiger Nebeneffekt eines neuen Finanzierungssystems hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur darstellt, liegt keine mittelbare Diskriminierung im Sinne des Art. 18 AEUV vor.³⁸ Dies hätte zur Folge, dass dieses Kompensationsmodell mit dem europäischen Recht vereinbar wäre. Ob und inwiefern der Gesetzgeber sich für dieses Modell entscheidet oder eine andere rechtliche Lösung wählt bleibt abzuwarten. Spätestens mit dem für diesen Sommer angekündigten Gesetzesentwurf wird man hier Klarheit bekommen.

³⁸ So auch *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für EU-Ausländer?, in NVwZ 2014, 97, 102.