

## **Kurze Stellungnahme**

Bonn, 13.12.2014

### **zu den europarechtlichen Einwänden der Kommissarin Bulc gegen den Entwurf eines Infrastrukturabgabengesetzes**

In ihrem Schreiben an Bundesminister Dobrindt erhebt die Kommissarin Bulc europarechtliche Bedenken gegen den Entwurf eines Infrastrukturabgabengesetzes.

1.) Die „PKW-Maut“ solle“ verrechnet werden mit der Kfz-Steuer, was bedeute, dass Halter von in Deutschland zugelassenen Kfz eine Rückerstattung in Höhe der zu entrichtenden Pkw-Maut erhielten. Für Halter ausländischer Kfz werde das notwendigerweise nicht der Fall sein, da diese keine Kfz-Steuer in Deutschland entrichteten. Das führe zu einer indirekten Diskriminierung nach Nationalität.

2.) Der Preis von Kurzzeitvignetten, die normalerweise von Ausländern erworben würden, verhalte sich nicht in allen Fällen proportional zu einer Jahresvignette für alle Kfz-Typen, selbst wenn die Unterschiede zwischen den beiden Situationen ordnungsgemäß berücksichtigt würden. In besonderem Maße zahlten Halter von Kfz mit kleineren Motoren einen unverhältnismäßigen Preis für Kurzzeitvignetten im Vergleich zu Langzeitvignetten.

Beide Einwände sind nicht stichhaltig.

Zu 1.) Die geplante Schaffung von Freigrenzen nach § 9 KraftStG und die Einführung der Infrastrukturabgabe stellen – ungeachtet ihrer Independenz und nicht gegebener Deckungsgleichheit – eine Maßnahmenkombination dar, und zwar aus der Erwägung heraus, dass sie funktional mit Blick auf die Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur substituierfähige Instrumente sind und deshalb bei Einführung einer Infrastrukturabgabe eine Reduktion der Kfz-Steuerlast sachgerecht erscheint.

Es handelt sich folglich um eine geplante **Gesamtentscheidung für eine partielle Umstellung von einem bisher ausschließlich steuerfinanzierten System der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf ein auch beitrags- bzw. gebührenbasiertes unter Einbeziehung auch ausländischer, deutsche Bundesautobahnen nutzender Kfz-Halter.**

Die Tatsache, dass die in § 9 KraftStG einzuführende Freigrenze zu einer unterschiedlichen Belastung von Haltern im Inland bzw. im EU-Ausland zugelassener Kfz führt, ist das Resultat der europarechtlich vorgegebenen (!), in den § 3 Nr.13 und 15 KraftStG und in den einschlägigen Doppelbesteuerungsabkommen angeordneten, vollständigen Befreiung der zuletzt genannten Fahrzeughalter und somit einer im Verhältnis zu inländischen Fahrzeughaltern bestehenden **Begünstigung** (!). Der darin im Vergleich zu Haltern inländischer Pkw liegende Vorteil wird zwar mit der Einführung einer – auch von Haltern ausländischer Pkw im Fall der Nutzung des deutschen Bundesautobahnnetzes zu entrichtenden – Infrastrukturabgabe und Freigrenze bei der Kfz-Steuer effektiv verringert. Der (Teil-)Entzug eines Vorteils, durch den sich die Lage der Halter von im Ausland zugelassenen Pkw im Vergleich zu der von Haltern im Inland zugelassenen Pkw weniger günstig als bisher gestaltet, bedeutet jedoch noch **keine (diskriminierende) Nachteilszufügung**. Die Einführung von Kfz-Steuerfreibeträgen führt nicht dazu, dass sich der Halter eines in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Kfz im Ergebnis besser stellt als ein von dieser Steuer befreiter Halter eines im EU-Ausland zugelassenen Kfz. Letzterer muss im für ihn ungünstigsten Fall eine Infrastrukturabgabe in gleicher Höhe wie der erste zahlen, dieser zusätzlich noch eine – nun allerdings geringer ausfallende – Kfz-Steuer. Eine bloß relative Reduzierung der für Halter von im Ausland zugelassenen Kfz bisher bestehenden Besserstellung gegenüber Haltern von im Inland zugelassenen Kfz infolge einer Reduktion der Kraftfahrzeugsteuerlast kann, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Abgaben- und Steuerhoheit bei den Mitgliedstaaten der EU verblieben ist und diese daher grundsätzlich nach eigenem Ermessen die Höhe der Steuern für Kfz gebietsansässiger Fahrzeughalter festlegen können, keine auch nur mittelbar diskriminierende **Benachteiligung** darstellen.

Das Diskriminierungsverbot verbietet nicht jede nachteilige Veränderung des status quo mit erstmaliger oder stärkerer Belastung von Ausländern als bisher, sondern lediglich eine Benachteiligung letzterer **im Gesamtergebnis**. Ver-

gleicht man die Behandlung von In- und Ausländern im Ergebnis, muss man eine Benachteiligung der Ausländer verneinen: Bei Einführung einer Straßenbenutzungsabgabe beteiligen sich die Halter von im In- und Ausland zugelassenen Pkw im Sinne des Verursacherprinzips gleichermaßen an den von ihnen verursachten Infrastrukturkosten. Bislang können Halter von im Ausland zugelassenen Pkw das gesamte deutsche öffentliche Straßennetz kostenlos benutzen. Durch die geplante Maßnahmenkombination kommt es für Halter von im Inland zugelassenen Pkw zu einer (partiellen) Umstellung von einem steuer- auf ein beitragsbasiertes Finanzierungssystem, Halter von im Ausland zugelassenen Pkw werden zumindest teilweise an den Kosten durch Bundesautobahnbenutzungsgebühren mitbeteiligt. Dies stellt weder ein direkte noch eine mittelbare Diskriminierung dar.

Zu 2.) Auf das vorgesehene Vignettensystem mit preislich variablen Jahresvignetten und Kurzzeitvignetten zu Fixpreisen kann das von der Europäischen Kommission entwickelte Konzept<sup>1</sup>, das auf eine maximal zulässige Abweichung der durchschnittlichen Tagespreise von Kurzzeit- und Jahresvignetten abstellt, nicht ohne weiteres angewendet werden. Die Europäische Kommission hatte dabei, wie sich aus dem Anhang zu ihren Leitlinien ergibt, lediglich Vignettensysteme mit *Fixpreisen für alle Vignetten* gleich welcher Gültigkeitsdauer vor Augen.

Die Verwaltungskosten für den Betrieb des Vignettensystems und jede Transaktion, die auch die Kosten für die Herstellung, die Bereitstellung von Nutzerinformationen, die Verbreitung und den Verkauf der Vignetten sowie die Durchsetzung des Systems (Kontrollen) umfassen, sind Fixkosten, die nicht von der Art und Geltungsdauer der Vignette abhängen. Dies rechtfertigt bei Kurzzeitvignetten die Festlegung eines die Verwaltungskosten deckenden Mindestbetrags als Fixbetrag.

Entscheidend kann daher nur sein, ob die Fixpreise für Kurzzeitvignetten ihrer **absoluten** Höhe nach so bemessen sind, dass sie die Halter von im EU-Ausland zugelassenen PKW von der kurzfristigen Nutzung des deutschen öffentlichen Straßennetzes abzuhalten geeignet sind. Ein solcher Effekt ist bei Vignettenspreisen von lediglich 10 bzw. 22 € auszuschließen. Die Tatsache, dass es Fahrzeugtypen gibt, bei denen der Preis für die Jahresvignette nahe dem Preis für die Zweimonatsvignette liegt, ist eine unmittelbare Folge der ökologischen Staffelung der Infrastrukturabgabe. Im Übrigen kann dem Halter/Nutzer eines im EU-Ausland zugelassenen PKW in einem solchen Fall ohne weiteres zugemutet werden, die Jahresvignette zu erwerben.

---

<sup>1</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 7; *Europäische Kommission*, Pressemitteilung „Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten“ vom 14.5.2012, Az. IP/12/471, S. 2 (Leitlinien der Europäischen Kommission, 2. b).

Hielte man die Festsetzung eines Fixpreises für Kurzzeitvignetten in einer die Verwaltungskosten deckenden, angemessenen absoluten Höhe bei variablen Preisen für die Jahresvignette wegen relativer Unverhältnismäßigkeit für unzulässig, müssten entweder Kurzzeitvignetten zu nicht kostendeckenden Preisen abgegeben werden oder aber ein Mindestpreis für die Jahresvignette in einer Höhe festgesetzt werden, die die ökologische Staffelung des Preises erschwert bzw. teilweise unmöglich macht. Beides ist aber europarechtlich nicht geschuldet. Vielmehr erkennt das Europarecht die Notwendigkeit der Erhebung kostendeckender Straßengebühren auch bei Kurzzeitnutzern des Straßennetzes ausdrücklich an, und es legt für Kfz bis 3,5 t zulässiges Gesamtgewicht auch keine Mindest-Kfz-Steuersätze oder eine Mindesthöhe von Straßenbenutzungsgebühren fest. Außerdem zielt die Verkehrspolitik der Union gerade auf eine die Umweltbelastung durch die Kfz in die Berechnung von Straßenbenutzungsgebühren einbeziehende Ausgestaltung derselben ab.

Prof. Dr. Christian Hillgruber

Bonn, den 13. Dezember 2014