



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 135

27.09.2021

Jülide Bartels:

### **Die europarechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Pkw-Maut nach Vertrag und Sekundärrecht**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



*Dieser Beitrag ist eine Studienabschlussarbeit aus dem Kolloquium zum Europarecht aus dem Wintersemester 2020/2021. Das Kolloquium wurde geleitet von Prof. Dr. Christian Calliess und war Bestandteil des Schwerpunktbereichs „Internationalisierung der Rechtsordnung“ im Unterschwerpunkt „Europarecht“.*

<b>A. Straßenbenutzungsgebühren – Wege zu einem nachhaltigen Binnenmarkt</b> .....	<b>3</b>
<b>B. Unionsrechtlicher Rahmen der (Straßen-)Verkehrspolitik</b> .....	<b>4</b>
I. Primärrechtliche Entwicklungen und Leitlinien der Kommission .....	4
II. Sekundärrechtliche Entwicklungen – Die sog. Eurovignetten-Richtlinie.....	6
III. Wegweisende Rechtsprechung zu Straßenbenutzungsgebühren .....	7
<b>C. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten</b> .....	<b>9</b>
I. Eröffnung von Anwendungsbereichen .....	9
1. Verkehrsspezifische Sillhalteverpflichtung nach Art. 92 AEUV .....	9
2. Grundfreiheiten.....	11
3. Allgemeines Diskriminierungsverbot nach Art. 18 Abs. 1 AEUV .....	12
II. Diskriminierende Wirkung einer Beeinträchtigung .....	12
1. Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung von Maßnahmen.....	13
2. „Grundlegendes Missverständnis des Begriffs Diskriminierung“? .....	14
3. Exemplarische Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit, Artt. 28 ff. AEUV .....	15
a) Abgabe mit zollgleicher Wirkung nach Art. 28 Abs. 1, 30 Abs. 1 AEUV? .....	15
b) Maßnahme mit beschränkender Wirkung nach Art. 34 AEUV? .....	16
c) Höhere inländische Abgabe auf Waren nach Art. 110 Abs. 1 AEUV? .....	18
4. Art. 92 AEUV: Abstandssicherungsgebot oder einfache Diskriminierung? .....	18
a) Statischer vs. dynamischer Vergleich .....	19
b) Kritische Würdigung.....	20
III. Rechtfertigungsmöglichkeiten .....	21
1. Rechtfertigungsfähigkeit .....	21
2. Lastenausgleich – Kohärenz des nationalen Steuersystems .....	22
3. Art. 7k Eurovignetten-Richtlinie .....	23
4. Systemwechsel von Steuer- zu Nutzerfinanzierung .....	24
5. Umweltschutz .....	24
IV. Exkurs: Vereinbarkeit mit dem Beihilfenrecht, Artt. 107-109 AEUV .....	25
V. Zwischenergebnis.....	25
<b>D. Ein vergleichender Blick über die Alpen</b> .....	<b>26</b>
<b>E. Keine Frage des „Ob“, sondern des „Wie“</b> .....	<b>27</b>

## **A. Straßenbenutzungsgebühren – Wege zu einem nachhaltigen Binnenmarkt**

Rund 888 Millionen Tonnen Kohlendioxid wurden im Jahr 2018 im europäischen Straßenverkehr ausgestoßen. Davon entfallen allein 62 % auf Personenkraftwagen (Pkw), d.h. auf Kraftfahrzeuge (Kfz) mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis 3,5 Tonnen.<sup>1</sup> Dies zeigt sich auch in der Anzahl der zugelassenen Pkw in der Europäischen Union (EU): Jeder zweite Bürger besitzt im Durchschnitt einen zumeist mit Verbrennungsmotor angetriebenen Pkw, Tendenz steigend.<sup>2</sup> Mit der zunehmenden Dominanz des Pkw auf den europäischen Straßen steigen jedoch auch die externen Kosten, die durch Luftverschmutzung, Lärmbelästigung, Verkehrsunfälle und Staus der Gesellschaft anfallen und etwa 1,8-2,4 % des Bruttoinlandsproduktes der EU, d.h. 240-320 Milliarden Euro, ausmachen.<sup>3</sup> Zugleich steigen die Kosten zur Finanzierung der Instandhaltung und des Ausbaus von Straßen. Sie beliefen sich im Jahr 2016 auf 184 Milliarden Euro. Davon wurden 118 Milliarden Euro allein durch Pkw generiert.<sup>4</sup> Der Straßenverkehr mit Pkw hat eine ambivalente Rolle inne. Einerseits ist er für erhebliche CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich, andererseits trägt er zur Verwirklichung des Binnenmarktes bei. Im Anbetracht der enormen Belastungen durch den Straßenverkehr stellt sich die Frage, wie sich das Ziel der im europäischen Grünen Deal angestrebten Klimaneutralität der EU erreichen lässt.<sup>5</sup> Zur Erreichung dieses Ziels bedarf es neben innovativen und nachhaltigen Verkehrstechnologien auch einer konsequenten Umsetzung des Verursacherprinzips. Demnach sollen diejenigen für anfallende Kosten aufkommen, die sie verursachen. Dies soll zum einen die Gemeinschaft entlasten und zum anderen umweltschädliche Mobilität unattraktiv machen. Ein bedeutender Schritt wäre die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw, etwa in Form einer streckenabhängigen Maut oder einer zeitabhängigen Vignette. Deutschland führte 2015 die Infrastrukturabgabe<sup>6</sup> für Pkw ein, scheiterte damit jedoch vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Welche Lehren und Rückschlüsse können aus dem Urteil für die Zulässigkeit einer solchen Maßnahme geschlossen werden?

Gegenstand dieser Arbeit ist es, die Zulässigkeit der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren für Pkw als wesentliches Instrument zur Internalisierung externer Kosten sowie zur

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Europa in Zahlen: Straßenverkehr: Dominanz des Autos ungebrochen, <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Verkehr/Auto.html>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>2</sup> Eurostat, Energy, Transport and Environment Statistics, 2020, S. 69.

<sup>3</sup> KOM (2017) 276 endg., S. 3.

<sup>4</sup> European Commission, Sustainable Transport Infrastructure Charging and Internalisation of Transport Externalities: Executive summary, 2019, S. 5, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0efedf2c-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>5</sup> KOM (2019) 640.

<sup>6</sup> Im Folgenden meint Infrastrukturabgabe ausschließlich das deutsche Vorhaben und Straßenbenutzungsgebühr den generellen Oberbegriff für Vignetten- und Mautsysteme.

Infrastrukturfinanzierung am Maßstab von europäischem Vertrags- und Sekundärrecht herauszuarbeiten. Zunächst soll der unionsrechtliche Rahmen der Straßenverkehrspolitik nachgezeichnet werden (B.). Unter Hinzuziehung des EuGH-Urteils zur deutschen Infrastrukturabgabe soll dann untersucht werden welchen Schwierigkeiten die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr begegnen kann (C.). Hierbei wird ein besonderer Schwerpunkt auf unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten liegen. Im Anschluss erfolgt ein vergleichender Blick nach Österreich (D.) sowie eine Schlussbetrachtung mit besonderem Fokus auf der Reform der Eurovignetten-Richtlinie (E.).

## **B. Unionsrechtlicher Rahmen der (Straßen-)Verkehrspolitik**

Ob und inwieweit die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw mit dem Unionsrecht im Einklang steht, richtet sich nach drei großen Eckpfeilern. Der folgende Abschnitt bietet zunächst einen Überblick über die primärrechtlichen Entwicklungen der europäischen Straßenverkehrspolitik und von der Kommission verfasste politische Leitlinien dazu. Ergänzend wird bestehendes Sekundärrecht, die sog. Eurovignetten-Richtlinie<sup>7</sup> auf seine Anwendbarkeit untersucht. Um die Trias zu vervollständigen, soll auf wegweisende Urteile des EuGH zur Zulässigkeit von Straßenbenutzungsgebühren eingegangen werden.

## **I. Primärrechtliche Entwicklungen und Leitlinien der Kommission**

Schon vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 existierten Übereinkommen verschiedener europäischer Staaten über den grenzüberschreitenden Verkehr.<sup>8</sup> Diese waren aber von protektionistischen Regulationsmaßnahmen geprägt, wie etwa dem Ausschluss von Binnentransporten durch Gebietsfremde, sog. Kabotage.<sup>9</sup> Erst die Römischen Verträge widmeten der gemeinsamen Verkehrspolitik (Artt. 74-84 EWGV) einen ganzen Abschnitt, der in den heutigen Artt. 90 ff. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>10</sup> im Kern beibehalten wurde. Der erste Kommissionspräsident Walter Hallstein bezeichnete die anfängliche Verkehrspolitik 1969 allerdings noch als „immobil“, „dürftig“ und

---

<sup>7</sup> ABl. EU Nr. L 187, Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.06.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, vom 20.07.1999 S. 42; ABl. EU Nr. L 157, in der geänderten Fassung der Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.05.2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, vom 09.06.2006.

<sup>8</sup> Helekal, Vergleich europäischer Straßenbenutzungsgebühren, 2016, S. 7 f., abrufbar unter: [https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/144/Working\\_Papers/WP3\\_Helekal.pdf](https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/144/Working_Papers/WP3_Helekal.pdf), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>9</sup> Dambach, Verkehrspolitik, 2006, S. 44 f., abrufbar unter: [http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/7398/1/Dissertation\\_HeiDOK.pdf](http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/7398/1/Dissertation_HeiDOK.pdf), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>10</sup> Alle folgenden Artikel ohne Bezeichnung sind solche des AEUV.

rückständig.<sup>11</sup> Ein Wendepunkt in der Politik sollte 1985 das Untätigkeitsurteil des EuGH gegen den Rat der Europäischen Union (Rat) sein.<sup>12</sup> Dieses hatte das Europäische Parlament (EP) gegen den Rat wegen mangelnden Tätigwerdens auf dem Bereich des Verkehrs angestrengt. Und auch die ersten drei Erweiterungsrounden der Union sowie das damit einhergehende erhöhte Verkehrsaufkommen führten zum Ausbau der gemeinsamen Verkehrspolitik und deren Liberalisierung durch die Beseitigung von Marktzugangsbeschränkungen.

Mit vermehrtem Verkehrsaufkommen rückten jedoch auch die schädlichen Auswirkungen des Verkehrs ins Licht der Öffentlichkeit. In ihrem Grünbuch über die Auswirkung des Verkehrs auf die Umwelt von 1992 forderte die Kommission ein Überdenken der Verkehrspolitik und ein Hinarbeiten auf ein nachhaltigeres System.<sup>13</sup> Im gleichen Jahr folgte das erste, zuletzt 2011 überarbeitete Weißbuch der Kommission zur künftigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik.<sup>14</sup> Dieses sieht unter anderem eine Internalisierung der externen Kosten des (Straßen-)Verkehrs vor. Eine von vielen Initiativen zur Erreichung dieses Ziels beinhaltet die Umsetzung des Verursacherprinzips durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr.<sup>15</sup> In ihrer Mitteilung von 2012 „über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Pkw“<sup>16</sup> legt die Kommission außerdem unverbindliche Leitlinien für die Einführung nationaler Vignettensysteme fest, die eine unionsrechtskonforme Gestaltung durch die Mitgliedstaaten erleichtern soll. Darin empfiehlt sie zunächst die Einführung eines Mautsystems, da die Preise für die Nutzung von Straßen so fairer und effizienter gestaltet werden könnten. Eine Vignette soll jedoch dann verhältnismäßig sein, wenn eine Staffelung der Preise in mindestens drei Stufen (wöchentlich, monatlich, jährlich) vorgesehen ist und der durchschnittliche Tagespreis der kürzesten Gültigkeitsdauer zwischen dem 2,5-8,2-fachen der längsten Gültigkeitsdauer liegt.<sup>17</sup> Im Dezember 2020 verfasste die Kommission jüngst eine Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, die unter anderem eine Reduktion der verkehrsbedingten Emissionen um 90 % im Vergleich zu 1990 sowie die Internalisierung externer Kosten nach dem Nutzerprinzip bis 2050 vorsieht.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, S. 176 f.

<sup>12</sup> EuGH, Rs. C-13/83, *EP/Rat*, ECLI:EU:C:1985:220; *Helekal*, Vergleich europäischer Straßenbenutzungsgebühren, 2016, S. 9.

<sup>13</sup> KOM (1992) 46 endg.

<sup>14</sup> KOM (1992) 494 endg.; KOM (2011) 144 endg.

<sup>15</sup> KOM (2011) 144 endg., S. 17.

<sup>16</sup> Mitteilung der Kommission, KOM (2012) 199 endg. vom 14.05.2012.

<sup>17</sup> Mitteilung der Kommission, KOM (2012) 199 endg. vom 14.05.2012.

<sup>18</sup> KOM (2020) 789 endg., S. 2 f.

## II. Sekundärrechtliche Entwicklungen – Die sog. Eurovignetten-Richtlinie

Die Zulässigkeit der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr richtet sich zunächst nach der Regelungskompetenzverteilung. Im Unionsrecht gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV). Demnach dürfen die Organe der EU nicht eigenmächtig Recht erlassen, sofern sie nicht ausdrücklich durch die Verträge dazu berechtigt sind. Im Bereich des Verkehrs liegt eine geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 2 lit. g vor. Solange und soweit die EU auf dem Gebiet der Infrastrukturabgaben noch nicht tätig geworden ist, dürfen die Mitgliedstaaten von ihrer Regelungskompetenz nach innerstaatlichem Recht Gebrauch machen. Die Artt. 90 ff. beinhalten zwar Bestimmungen zur gemeinsamen Verkehrspolitik, es finden sich jedoch keine konkreten Regelungen zu Straßenbenutzungsgebühren für Pkw.

Eine nähere Betrachtung gebührt hingegen der Eurovignetten-Richtlinie, die die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge regelt. Der Anwendungsbereich ist allerdings auf Fahrzeuge i.S.d. Art. 2 lit. d der Richtlinie beschränkt. Diese sind solche, die für den Güterverkehr bestimmt sind oder eingesetzt werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 Tonnen beträgt. Der Anwendungsbereich der Richtlinie ist für Pkw zum aktuellen Zeitpunkt somit nicht eröffnet und auch eine anderweitige sekundärrechtliche Regelung existiert bislang nicht. Da die Union auf dem Gebiet der Infrastrukturabgaben für Pkw nicht tätig geworden ist, richtet sich die Zulässigkeit einer solchen Abgabe folglich ausschließlich nach der innerstaatlichen Kompetenzordnung der Mitgliedstaaten.

Bereits 2017 hat die Kommission jedoch die Änderung der Richtlinie vorgeschlagen.<sup>19</sup> Unter der deutschen Ratspräsidentschaft einigten sich die Verkehrsminister im Dezember 2020 dann auf einen Änderungsvorschlag.<sup>20</sup> Über die Reform der Richtlinie verhandelt der Rat nun mit dem EP im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294. Am 16.06. haben sich die Verhandlungsführer des Rats und des EP sodann im politisch informellen Trilog geeinigt.<sup>21</sup> Übergeordnetes Ziel ist es, „die verkehrsbedingten Emissionen zu senken und den

---

<sup>19</sup> KOM (2017) 276 endg. vom 31.05.2017.

<sup>20</sup> Council of the European Union, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC, ST 13827/20, 10.12.2020.

<sup>21</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures – Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 2017/0114(COD), 23.06.2021; Pressemitteilung des Rates, EU-Vorschriften für Straßenbenutzungsgebühren (Eurovignette) – Vorsitz erzielt informelle Einigung mit Parlament, 16.06.2021, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/16/eu-road-charging-rules-eurovignette-presidency-reaches-informal-deal-with-the-parliament/>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

Klimawandel wirksam anzugehen“<sup>22</sup>. Dafür soll der Anwendungsbereich der Richtlinie unter anderem auf Pkw ausgeweitet werden sowie die weitgehende Internalisierung externer Kosten ermöglicht werden.<sup>23</sup> Somit werden sich nationale Straßenbenutzungsgebühren voraussichtlich auch nach dem Maßstab der Eurovignetten-Richtlinie ausrichten müssen. Dies soll im Folgenden berücksichtigt werden.

### III. Wegweisende Rechtsprechung zu Straßenbenutzungsgebühren

Das Projekt „Pkw-Maut“ wurde 2013 auf Drängen der CSU in den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aufgenommen.<sup>24</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt sah das Bundesfernstraßenmautgesetz allein für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 7,5 Tonnen, die für den Güterverkehr bestimmt sind oder dafür verwendet werden, die Mautpflicht für Lastkraftwagen (Lkw) auf deutschen Bundesstraßen vor. Unter Federführung des damaligen CSU-Verkehrsministers Alexander Dobrindt beschloss die Bundesregierung im März 2015 dann die Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung des Bundesfernstraßennetzes durch das Infrastrukturabgabengesetz (InfrAG)<sup>25</sup> sowie die Einführung einer Steuerentlastung in Höhe einer Jahresvignette im Kraftfahrzeugsteuergesetz durch das Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (2. VerkehrÄndStG)<sup>26</sup> Beide traten am 12.06.2015 in Kraft. Der Gesetzgebungsprozess war jedoch zu jedem Zeitpunkt kritikbehaftet. Bereits der Bundesrat lehnte einen vorherigen Entwurf der Gesetze wegen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ab.<sup>27</sup> Und auch die Kommission fürchtete, dass die Verrechnung der Infrastrukturabgabe mit der Kfz-Steuer für Steuerinländer als auch die unverhältnismäßige Preisgestaltung von Kurzzeitvignetten eine Diskriminierung von ausländischen Kfz-Haltern darstellen könnte und strengte ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 gegen Deutschland an.<sup>28</sup> Nachdem der

---

<sup>22</sup> Zitat von Andreas Scheuer, BMVI, Die Eurovignetten-Richtlinie kommt ab 2023, 08.12.2020, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/revision-eurovignetten-richtlinie.html>, zuletzt abgerufen am: 23.04.2021.

<sup>23</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures – Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 2017/0114(COD), 23.06.2021; Pressemitteilung des Rates, Reform der Straßenbenutzungsgebühren – Rat legt seinen Standpunkt fest, 927/20, 18.12.2020.

<sup>24</sup> „Deutschlands Zukunft gestalten“ – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU u. SPD, 18. Legislaturperiode, Präambel S. 9.

<sup>25</sup> Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, BGBl. I 2015, S. 904.

<sup>26</sup> Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungssteuergesetzes, BGBl. I 2015, S. 901.

<sup>27</sup> BR-Drs. 648/14 vom 06.02.2015.

<sup>28</sup> Pressemitteilung der Kommission, Straßenverkehr: Kommission verklagt Deutschland wegen diskriminierenden Straßenbenutzungsgebühren, 29.09.2016, [https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-verklagt-deutschland-wegen-maut\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/eu-kommission-verklagt-deutschland-wegen-maut_de), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

Bundestag die Gesetze änderte, stellte die Kommission das Verfahren 2017 ein.<sup>29</sup>

Österreich erhob schließlich am 12.10.2017 im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 259 Klage beim EuGH gegen Deutschland. Es rügte Verstöße der kombinierten Maßnahmen sowie deren konkrete Gestaltung und Auswirkungen gegen Art. 18, 34, 56 und 92. Generalanwalt Nils Wahl plädierte in seinen Schlussanträgen vor dem EuGH dafür, die Klage abzuweisen, da sie auf einem „grundlegenden Missverständnis des Begriffs Diskriminierung“ beruhe.<sup>30</sup> Vor seiner Entscheidung ersuchte der EuGH die Kommission um eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Die Kommission berief sich in Bezug auf die Einstellung des ersten Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland auf die Änderungen der Gesetze und auf ein „Bedürfnis nach breiter politischer Unterstützung für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Rechtsrahmens für ein gemeinsam europäisches System der Entgelte für Straßenbenutzung.“<sup>31</sup>

Am 18.06.2019 urteilte der EuGH, dass die kombinierten Maßnahmen gegen Artt. 18, 34, 56 und 92 verstoßen und unionsrechtswidrig seien.<sup>32</sup> Die Ausgestaltung und der Vollzug der Infrastrukturabgabe sei hingegen rechtmäßig.<sup>33</sup> Die Unionsrechtswidrigkeit ergebe sich daraus, dass Halter von in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Pkw nicht von der vorgesehenen Kfz-Steuerentlastung profitieren und die Infrastrukturabgabe daher de facto allein entrichten würden. Im Hinblick auf die Korrelation zwischen im Ausland zugelassenen Pkw und einer anderen Staatsangehörigkeit sei dies, als eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu werten.<sup>34</sup> Doch konnte das Urteil kaum überraschen, denn der EuGH hielt lediglich an seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 1992 zur deutschen Schwerverkehrsabgabe fest.<sup>35</sup> Diese sah neben der Einführung einer Lkw-Vignette die gleichzeitige Senkung der Kfz-Steuer vor. Der EuGH sah auch schon damals in der Maßnahmenkombination eine unionsrechtswidrige Diskriminierung von ausländischen Verkehrsunternehmern nach Art. 92.<sup>36</sup>

---

<sup>29</sup> Pressemitteilung der Kommission, EU-Kommission und Deutschland einigen sich auf gerechte und diskriminierungsfreie Maut, 01.12.2016, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_16\\_4221](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_4221), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>30</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 6.

<sup>31</sup> *Thiede/Lorscheider*, EuZW 2019, 280, 281.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 91-110.

<sup>34</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 48-51.

<sup>35</sup> EuGH, Rs.- C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219.

<sup>36</sup> EuGH, Rs.- C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 34.

### **C. Vereinbarkeit mit unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten**

Die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr ist wie nun eruiert nicht nur grundsätzlich nach Unionsrecht zulässig, sondern auch von der Kommission empfohlen worden. Ziel der Arbeit ist es daher zu zeigen, inwieweit die Einführung einer solchen Maßnahme möglich ist, bzw. welche unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote potenziell beeinträchtigt oder sogar verletzt werden könnten.

Die Frage nach der Zulässigkeit einer Straßenbenutzungsgebühr ist jedoch nicht ausschließlich von der Ausgestaltung der Gebühr abhängig, sondern in ganz besonderem Maße auch von kompensatorischen Maßnahmen, die in Zusammenschau eine diskriminierende Wirkung entfalten können. Beispielhaft ist die durch Deutschland konzipierte Infrastrukturabgabe anzuführen. In diesem Fall sollte die in dem 2. VerkehrStÄndG vorgesehene Steuerentlastung ausdrücklich zu Gute von Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen eine kompensatorische Wirkung entfalten.<sup>37</sup> Zu beachten ist hingegen, dass ein so offensichtlicher Zusammenhang zwischen den Maßnahmen nicht die Regel sein muss und in verschiedenen Formen auftreten kann. Es gibt also zahlreiche Möglichkeiten, eine diskriminierende Wirkung durch Umgehungsmaßnahmen zu schaffen. Die angestrebte Prüfung hat daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit und wird auch nie ein Wegweiser für eine zulässige Ausgestaltung sein. Stattdessen soll exemplarisch am Falle der deutschen Infrastrukturabgabe diskutiert werden, inwieweit eine Straßenbenutzungsgebühr mit kompensatorischer Begleitmaßnahme unionsrechtswidrig sein könnte.

### **I. Eröffnung von Anwendungsbereichen**

Im Hinblick auf unionsrechtliche Diskriminierungsverbote wird angelehnt an die deutsche Infrastrukturabgabe zunächst erörtert, ob der Anwendungsbereich eröffnet ist.

#### **1. Verkehrsspezifische Stillhalteverpflichtung nach Art. 92 AEUV**

Art. 92 beinhaltet eine Stillhalteverpflichtung der Mitgliedstaaten auf dem Regelungsgebiet des Verkehrs. Ab Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der EWG (EWGV) bzw. dem Zeitpunkt des Unionsbeitritts des jeweiligen Mitgliedstaats dürfen danach keine Verkehrsregelungen erlassen werden, die sich für Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern unmittelbar oder mittelbar ungünstig auswirken.<sup>38</sup> Die

---

<sup>37</sup> BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015, S. 18 f.

<sup>38</sup> EuGH, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 20; *Epiney* in: Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 159; *Martinez* in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 1 f.; *Schäfer/Kramer* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 92 AEUV, Rn. 1.

Stillhalteverpflichtung enthält daher ein besonderes Diskriminierungsverbot und genießt somit Vorrang gegenüber Art. 18.<sup>39</sup> Sinn und Zweck der Regelung ist es, dass die in Art. 90 zum Ziel gesetzte Harmonisierung der Verkehrspolitik nicht durch etwaige dem Vertrag zuwiderlaufende neue Regelungen der Mitgliedstaaten gefährdet wird.<sup>40</sup> In gewisser Weise schützt die Norm also vor nationalen Alleingängen und protektionistischen Rückfällen im Bereich des Verkehrs.<sup>41</sup> Eine Straßenbenutzungsgebühr für Pkw könnte unter bestimmten Umständen in den Anwendungsbereich des Verbotes fallen.

Sachlich ist der Anwendungsbereich der Norm eröffnet, wenn ein Gebiet betroffen ist auf dem Unionsorgane nach Art. 91 Abs. 1 Maßnahmen erlassen können.<sup>42</sup> Nach Art. 91 Abs. 1 lit. a kann die Union verkehrspolitische Maßnahmen erlassen, mithin auch solche zu Straßenfinanzierungsgebühren.<sup>43</sup> Das Verbot hat jedoch den Charakter einer Übergangsregel.<sup>44</sup> Es beansprucht also nur Geltung, bis die Unionsorgane tätig geworden sind. Entgegen der von Deutschland<sup>45</sup> sowie dem Generalanwalt Wahl<sup>46</sup> vertretenen Ansicht hat der EuGH festgestellt, dass Regelungen bezüglich der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw noch nicht Gegenstand des Unionsrechts sind und auch die Eurovignetten-Richtlinie keine Anwendung findet.<sup>47</sup> Von dem Verbot geschützt werden ausländische Verkehrsunternehmer. Dies ist in Abgrenzung zu sonstigen Dienstleistern, „wer aufgrund einer wirtschaftlichen Tätigkeit am Verkehr teilnimmt, die spezifisch auf die Nutzung des Transportweges bezogen ist.“<sup>48</sup> Erfasste Berufsgruppen sind also vor allem Spediteure, Kurierdienste und Personenbeförderungsunternehmen. Ein Großteil dieser Dienstleistungen erfolgt jedoch regelmäßig mit Fahrzeugen, die ein zulässiges Gesamtgewicht ab 3,5 Tonnen haben (insbesondere Lkw) und von der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw nicht berührt wären. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass etwa ein Taxifahrer eine Person grenzüberschreitend in einen anderen Mitgliedstaat befördert. Eine Beeinträchtigung der verkehrsspezifischen Stillhalteverpflichtung ist daher

---

<sup>39</sup> *Martinez* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV Rn. 1; *Schäfer/Kramer* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 92 AEUV, Rn. 4.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 36; *Maxian Rusche* in: Grabitz u.a., Recht der EU, 72. EL 2021, Art. 92 AEUV, Rn. 1; *Martinez* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 1.

<sup>41</sup> *Fehling* in: von der Groeben u.a., Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 2; *Schäfer/Kramer* in Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 92 AEUV, Rn. 2.

<sup>42</sup> *Epiney* in: Dausies/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 161.

<sup>43</sup> *Martinez* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 91 AEUV, Rn. 14, 39-43; *Hillgruber*, Rechtsgutachten, 2014, S. 9.

<sup>44</sup> *Schäfer/Kramer* in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 92 AEUV, Rn. 5.

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 154, 156.

<sup>46</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 142 f.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 160.

<sup>48</sup> *Martinez* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 3.

durchaus denkbar.

## 2. Grundfreiheiten

Die Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarktes i.S.d. Art. 26 Abs. 2 ist sowohl Ziel als auch Mittel der europäischen Integration (vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV).<sup>49</sup> Der Binnenmarkt ist also „wirtschaftliches Herzstück der Integration“<sup>50</sup> und umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV, Art. 26 Abs. 2). Diese Güter zirkulieren in beträchtlichem Umfang auf dem Fernstraßennetz, dem „Versorgungsnetzwerk“ des Binnenmarktes. In diesem Zusammenhang dienen die Grundfreiheiten der Errichtung und Sicherung des Binnenmarktes durch das Beseitigen bzw. Verbot von bestehender Hindernisse.<sup>51</sup> Im Zusammenhang mit Straßenbenutzungsgebühren für Pkw liegt daher ein besonderer Fokus auf der Warenverkehrsfreiheit (Artt. 28 ff.), der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 ff.) und der Dienstleistungsfreiheit (Artt. 56 ff.).

Wenn Wirtschaftsteilnehmer in einem anderen Mitgliedstaat eine Straßenbenutzungsgebühr entrichten müssen, gleichzeitig jedoch keinen Ausgleich dafür erhalten, könnte dies einen Eingriff in ihre Grundfreiheiten darstellen. Beispielhaft genannt sei der regionale Winzer aus Frankreich, der spezielle Weine herstellt und auf dem Wochenmarkt in Deutschland anbietet. Im Falle der deutschen Infrastrukturabgabe hätte dieser Wirtschaftsteilnehmer bei Lieferung der Ware mit dem Pkw zwar die Infrastrukturabgabe zahlen müssen, eine Steuerentlastung wäre ihm aber nicht zugutegekommen. Dies könnte ggf. zur Konsequenz haben, dass sich seine Warenpreise, wenn auch nur unmerklich, erhöhen. Auch die Mechatronikerin aus Polen würde den gleichen Hürden wie der Winzer begegnen. Womöglich müsste sie ihre Dienstleistung wegen höherer Wegekosten für einen höheren Preis anbieten. Die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr könnte wegen des grenzüberschreitenden Charakters daher das Potenzial haben, den freien Verkehr von Gütern zu behindern.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Ruffert in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 5. Aufl. 2016, Art. 3 EUV, Rn. 22; Haratsch u.a., Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 860.

<sup>50</sup> Pechstein in: Streinz, EUV/AEU, 3. Aufl. 2018, Art. 3 EUV, Rn. 7.

<sup>51</sup> M. Schröder in: Streinz, EUV/AEU, 3. Aufl. 2018, Art. 26 AEU, Rn. 20.

<sup>52</sup> Mayer, Stellungnahme im 2. Untersuchungsausschuss, 2021, S. 7, Nr. 21 f., abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/677868/ebd63b5c5eae213b2ccdbc546c68f4d4/MAT-A-SV-1-4-data.pdf>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

### **3. Allgemeines Diskriminierungsverbot nach Art. 18 Abs. 1 AEUV**

Art. 18 Abs. 1 verbietet „jede“ Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Neben unmittelbaren, d.h. offensichtlichen Diskriminierungen verbietet er aber auch sonstige Formen der mittelbaren Diskriminierung, die durch das Abstellen auf andere Unterscheidungsmerkmale rein faktisch zum gleichen Ergebnis führen, d.h. Ausländer diskriminieren.<sup>53</sup> Die wohl meisten Pkw-Fahrten, die von einer Straßenbenutzungsgebühr betroffen wären, sind private. Art. 18 Abs. 1 ist jedoch subsidiär zu den speziellen Diskriminierungsverboten („unbeschadet besonderer Bestimmungen dieser Verträge“). Sofern die grenzüberschreitende Nutzung der Straßen keinen wirtschaftlichen Bezug aufweist, sind weder Art. 92 noch die Grundfreiheiten einschlägig und allein Art. 18 anwendbar. Art. 18 Abs. 1 gilt jedoch nur im Anwendungsbereich des AEUV und EUV („dieser Verträge“). Es muss also ein hinreichender Bezugspunkt zum Unionsrecht vorliegen. Regelmäßig werden sämtliche Pkw-Halter bei der Nutzung einer mitgliedstaatlichen Straße eine Gebühr entrichten müssen. Der grenzüberschreitende Bezug ist daher in der Maßnahme selbst begründet. Zudem ist die gemeinsame Verkehrspolitik in den Artt. 90 ff. geregelt. Eine Maßnahme des nationalen Rechts ist auch vom Anwendungsbereich erfasst, wenn das Freizügigkeitsrecht nach Art. 21 Abs. 1 berührt ist. Auch dieses unionsbürgerliche Recht ist bei der privaten Nutzung einer kostenpflichtigen Straße eines anderen Mitgliedstaates betroffen.<sup>54</sup>

## **II. Diskriminierende Wirkung einer Beeinträchtigung**

Nachdem nun festgestellt wurde, dass durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr – je nach Ausgestaltung – der Anwendungsbereich von Diskriminierungsverboten eröffnet sein könnte, stellt sich nun die Frage, ob auch eine Beeinträchtigung droht bzw. welche Probleme der Diskriminierungsbegriff im Hinblick auf eine Maßnahmenkombination aus Straßenbenutzungsgebühr mit kompensatorischer Wirkung mit sich bringt.

Die Verwirklichung des Binnenmarktes beruht auf der Prämisse, dass alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt sind.<sup>55</sup> Die europäische Integration hängt also von der Überwindung des sog. „Fremdenstatus“<sup>56</sup> ab. „Du sollst nicht diskriminieren“ war die erste Ausführung des Generalanwalts Wahl als er vor dem EuGH seine Schlussanträge stellte.<sup>57</sup> Und doch sah er in der Ausgestaltung der deutschen Infrastrukturabgabe entgegen dem EuGH keine Diskriminierung,

---

<sup>53</sup> Görlitz, Struktur und Bedeutung der Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung, 2005, S. 108 f.

<sup>54</sup> Kainer/Fischinger-Corbo, EuZW 2019, 894, 895 f.

<sup>55</sup> Streinz in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 18 AEUV, Rn. 8.

<sup>56</sup> von Bogdandy in: Grabitz u.a., Recht der EU, 72. EL 2021, Art. 18 AEUV, Rn. 1.

<sup>57</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, Österreich/Deutschland, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 1.

sondern eine unionsrechtskonforme nichtdiskriminierende, ungleiche Behandlung von unterschiedlichen Sachverhalten. Ob und inwieweit die Einführung einer Straßenbenutzungsabgabe (in Kombination mit einer Ausgleichsmaßnahme) eine Beeinträchtigung mit diskriminierender Wirkung darstellt, ist aber in ganz besonderem Maße davon abhängig, wie man den Begriff der Diskriminierung versteht.

### **1. Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung von Maßnahmen**

Im Falle der deutschen Infrastrukturabgabe ist bei einer isolierten Betrachtung der Maßnahmen keine diskriminierende Wirkung erkennbar gewesen. Die Infrastrukturabgabe sollte ungeachtet der Staatsangehörigkeit von In- und Ausländern entrichtet werden. Auch die Kfz-Steuerpflicht knüpft nicht an die Staatsangehörigkeit an, sondern an das Halten eines Fahrzeugs in Deutschland. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung von Maßnahmen zur Bestimmung einer diskriminierenden Wirkung, „da sich die gemeinsame Wirkung beider Maßnahmen von der Wirkung der einzelnen Maßnahmen unterscheiden kann“<sup>58</sup>. Eine solche soll zulässig, ja sogar geboten sein, wenn ein objektiver Regelungszusammenhang besteht.<sup>59</sup> Im Falle der deutschen Infrastrukturabgabe war die Konnexität der Regelungen relativ offensichtlich. So schlussfolgerte auch der EuGH aus der Gesetzesbegründung, die eine Kompensationsfunktion vorsah, sowie dem zeitlichen und kausalen Zusammenhang zwischen den Gesetzen die Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung.<sup>60</sup>

Eine Gesamtbetrachtung ist grundsätzlich im Hinblick auf den Erhalt sämtlicher Diskriminierungsverbote geboten, denn vielen Fällen wird sich eine diskriminierende Auswirkung nicht aus der streitigen Maßnahme selber ergeben, sondern erst in Kombination mit anderen Maßnahmen zu Tage treten, weshalb eine isolierte Betrachtung die Gefahr von Umgehungsgelegenheiten durch einen „Strauß verschiedener Maßnahmen“<sup>61</sup> birgt.<sup>62</sup> Wäre eine Gesamtbetrachtung der Einführung einer Straßenbenutzungsabgabe etwa bei zeitgleicher Änderung der Regelung zur Einkommenssteuer zulässig? Und bestünde ein objektiver Regelungszusammenhang, wenn die kompensatorische Maßnahme nicht zeitgleich, sondern ein oder zwei Jahre später eingeführt

---

<sup>58</sup> Schlussanträge GA Jacobs, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:123, Rn. 25; EuGH, Rs. C-385/12, *Hervis Sport*, ECLI:EU:C:2014:47, Rn. 34; Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 24.

<sup>59</sup> Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 224 f.

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 28, 46; BT-Drs. 18/3990 vom 11.02.2015, S. 18 f.

<sup>61</sup> *Epiney* in: Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 166.

<sup>62</sup> *Hartmann*, Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, 2016, S. 31; *Zabel*, NVwZ 2015, 186, 188.

würde? Auf diese Inkonsequenz hat auch Generalanwalt Wahl hingewiesen.<sup>63</sup> In der mündlichen Verhandlung räumte die österreichische Regierung ein, dass bei einer zeitversetzten Einführung der Maßnahmen sowie dem Herabsetzen einer nicht mit einem Kfz zusammenhängenden Steuer wohl kein hinreichender objektiver Zusammenhang bestehen würde.<sup>64</sup> Das scheint problematisch, da auf diese Weise eine Umgehung durch zeitversetzte Einführung scheinbar unabhängige Maßnahmen geradezu herausgefordert würde. Die Schwierigkeiten sind umso größer, weil dem Unionsgesetzgeber ganz wenige Hoheitsrechte im Bereich der Steuern zukommt und die Mitgliedstaaten folglich relativ eigenständig Änderungen vornehmen können. Der EuGH entschied sich im zugrundeliegenden Fall jedenfalls für eine Gesamtbetrachtung und folgerte aus der kombinierten Wirkung der Maßnahmen eine Diskriminierung.<sup>65</sup>

## 2. „Grundlegendes Missverständnis des Begriffs Diskriminierung“?

Zur Bestimmung einer diskriminierenden Ungleichbehandlung bedarf es jedoch auch einer geeigneten Vergleichsgröße. Im Falle der deutschen Infrastrukturabgabe beantragte Generalanwalt Wahl, dass die Klage Österreichs abgewiesen werden soll und berief sich in seinen Schlussanträgen auf ein „grundlegendes Missverständnis des Begriffs Diskriminierung“, auf dem die Klage beruhe.<sup>66</sup> Die von Österreich angeführten Vergleichsgrößen seien im Hinblick auf Art. 18 Abs. 1 nicht geeignet, um eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem zu begründen. Zwar bestünde eine objektiv vergleichbare Situation bei der Infrastrukturverpflichtung von In- und Ausländern, schwieriger gestalte sich dies jedoch in Bezug auf die Steuerentlastung. Der Umstand, dass Steuerausländer nicht von der Vergünstigung profitieren könnten, liege einzig und allein daran, dass sie von Anfang an keine Kfz-Steuer entrichten müssen. Kurz: Wer keine Steuer im Inland entrichte, profitiere auch nicht von einer Entlastung und könne sich daher nicht auf eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem stützen.<sup>67</sup> Es bedürfe bei der Feststellung einer Diskriminierung nach Art. 18 Abs. 1 anders als bei Art. 92 einer viel engeren Betrachtung. Wahl sprach sich zwar nicht ausdrücklich gegen eine Gesamtbetrachtung aus, betrachtete die Maßnahmen jedoch trotzdem isoliert. Dieser methodischen Differenzierung folgte der EuGH zurecht nicht und stellte nach einer Gesamtschau der Maßnahmen gerade in Bezug zu Art. 18 Abs. 1 fest, dass die Gruppen vergleichbar seien.<sup>68</sup> Auch im Schrifttum stieß

---

<sup>63</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, Österreich/Deutschland, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 67.

<sup>64</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, Österreich/Deutschland, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 67.

<sup>65</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 46 ff.

<sup>66</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 6.

<sup>67</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 49.

<sup>68</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 46; *Kahle/Hafner*, NJW 2019, 2353, 2354.

die enge Auffassung Wahls auf Kritik und wurde als zu „formalistisch“<sup>69</sup> gesehen. Es sei „methodisch widersprüchlich“, Art. 18 Abs. 1 enger auszulegen als die Spezialvorschrift Art. 92.<sup>70</sup> Dem ist auch dahingehend zuzustimmen, als dass Umgehungsmaßnahmen wie Kompensationen andernfalls nicht vom allgemeinen Diskriminierungsverbot erfasst wären. Die Konsequenz wäre, dass nicht „jede Diskriminierung“ verboten wäre, was eine Normaufweichung zur Folge hätte.

### **3. Exemplarische Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit, Artt. 28 ff. AEUV**

Im Folgenden soll trotz der Schwierigkeiten, die eine abstrakte Prüfung der Zulässigkeit einer Maßnahme mit sich bringen, exemplarisch auf mögliche Verstöße gegen die Warenverkehrsfreiheit eingegangen werden. Diese Grundfreiheit ist besonders relevant für die Verwirklichung des Binnenmarktes, da im Zusammenhang damit Beschränkungen, wie Zölle, mengenmäßige Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung verboten sind. Eine Straßenbenutzungsgebühr wird, wie schon dargelegt, dann fällig, wenn gebührenpflichtige Straßen befahren werden. Eine gewisse Parallele zu Zöllen und anderen Abgaben, die bei Grenzüberschritt fällig werden, ist nicht zu verkennen. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass es bei der Prüfung eines Verstoßes natürlich auf die konkrete Ausgestaltung einer Maßnahme ankommt.

#### **a) Abgabe mit zollgleicher Wirkung nach Art. 28 Abs. 1, 30 Abs. 1 AEUV?**

Mit Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957 wurden auch innereuropäische Zölle abgeschafft. Gebühren für die Straßenbenutzung sind zwar keine Zölle, können jedoch Abgaben mit zollgleicher Wirkung darstellen und somit einen Verstoß gegen Artt. 28 Abs. 1, 30 Abs. 1 begründen. Diese sind solche einseitigen Maßnahmen, die unabhängig von ihrem Zweck, der Bezeichnung und Art der Erhebung etwaige Waren wegen des Grenzüberschritts im Vergleich zu inländischen Waren verteuern.<sup>71</sup> Straßenbenutzungsgebühren werden jedoch nicht wegen des Grenzüberschritts fällig, sondern anlässlich dessen, da ab diesem Zeitpunkt die Nutzung des mitgliedstaatlichen Straßennetzwerks beginnt (siehe bspw. § 1 Abs. 1 InfrAG)<sup>72</sup>. Eine solche Maßnahme ist also weder dem Zweck noch der Bezeichnung

---

<sup>69</sup> Stein, Recht und Politik 55.2 2019, 189, 191.

<sup>70</sup> Hardan, Warum der EuGH-Generaleanwalt in punkto „PKW-Maut“ Unrecht hat, Verfassungsblog vom 07.02.2019, <https://verfassungsblog.de/warum-der-eugh-generalanwalt-in-punkto-pkw-maut-unrecht-hat/>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>71</sup> EuGH, Rs. C-2/69 u. C-3/69, *Diamantarbeiders*, ECLI:EU:C:1969:30, Rn. 11/14; Rs. C-39/82, *Donner*, ECLI:EU:C:1983:3, Rn.7; *Haratsch u.a.*, Europarecht, 12. Aufl. 2020, Rn. 896.

<sup>72</sup> Hartmann, Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, 2016, S. 49; Hillgruber, Rechtsgutachten, 2014, S. 29, abrufbar unter: [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/infrastrukturabgabe-gutachten-hillgruber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/infrastrukturabgabe-gutachten-hillgruber.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

nach ausschließlich warenbezogen,<sup>73</sup> hat jedoch das Potenzial, den grenzüberschreitenden Transport von Waren zu verteuern, etwa wenn die Gebühren den Warenpreis auch nur unmerklich erhöhen.<sup>74</sup> Gegen einen Warenbezug wird teilweise angebracht, dass ein Ausweichen auf gebührenfreie Straßen meistens möglich sei und die Straßenbenutzungsgebühren für Pkw grundsätzlich, also auch bei Privatfahrten anfallen würden, nicht nur beim Transport von Waren.<sup>75</sup> Gebühren, die nicht auf Waren, sondern auf eine „im Zusammenhang mit Waren erforderliche Tätigkeit erhoben“ werden, etwa für die Straßennutzung von Lkw, sollen aber nach der Rechtsprechung des EuGH auch von dem Verbot aus Art. 30 Abs. 1 erfasst sein.<sup>76</sup> Zwar sind bei einer Straßenbenutzungsgebühr regelmäßig Privatfahrten erfasst, doch sind auch Fahrten im Rahmen einer wirtschaftlichen Tätigkeit von der Maßnahme betroffen. Konsequenterweise müsste die angeführte Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich auch auf Pkw Anwendung finden und ein Warenbezug bejaht werden.

Eine finanzielle Belastung in Form einer Gebühr soll nach dem EuGH außerdem vom Anwendungsbereich ausgenommen sein, wenn sie erstens für eine angemessene Gegenleistung entrichtet wird, zweitens Teil einer inländischen Gebührenregelung ist oder drittens anlässlich der Erfüllung einer völker- oder unionsrechtlichen Verpflichtung erhoben wird.<sup>77</sup> Als Gegenleistung könnte die Nutzung verbesserter Infrastruktur angebracht werden.<sup>78</sup> Ein Eingriff in den Anwendungsbereich der Artt. 28 Abs. 1, 30 Abs. 1 wäre trotzdem denkbar, wenn die Abgabe einseitig ungünstig auf Wirtschaftsteilnehmer aus einem anderen Mitgliedstaat wirkt und ein hinreichender Warenbezug gegeben ist. Im Falle Deutschlands hatte der EuGH diesen Tatbestand zwar nicht geprüft, jedenfalls aber festgestellt, dass die Infrastrukturabgabe geeignet ist, Waren beim Grenzüberschritt zu beeinträchtigen und somit zumindest irgendein Warenbezug besteht.<sup>79</sup>

## **b) Maßnahme mit beschränkender Wirkung nach Art. 34 AEUV?**

Regelmäßig wird es sich bei der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw nicht um eine die Einführung von Waren vollständig verbietende oder beschränkende

---

<sup>73</sup> Heffinger, Die Infrastrukturabgabe, 2018, S. 246.

<sup>74</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 127.

<sup>75</sup> Heffinger, Die Infrastrukturabgabe, 2018, S. 251; Hillgruber, Rechtsgutachten, 2014, S. 32.

<sup>76</sup> EuGH Rs. C-65/16, *Istanbul Logistik*, ECLI:EU:C:2017:770, Rn. 43; Kamann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 30 AEUV, Rn. 12.

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-29/72, *Marimex*, ECLI:EU:C:1972:126, Rn. 7; Rs. C-209/89, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:1991:139, Rn. 9; Rs. C-305/17, *Carbonati Apuani*, ECLI:EU:C:2004:506, Rn. 31; Kamann in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 30 AEUV, Rn. 16 ff.

<sup>78</sup> Hartmann, Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, 2016, S. 50.

<sup>79</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 125.

Einführungsbeschränkung handeln.<sup>80</sup> Es könnte sich hingegen um eine Maßnahme gleicher Wirkung handeln. Auf Grundlage der Dassonville-Rechtsprechung des EuGH werden davon solche Maßnahmen der Mitgliedstaaten umfasst, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union „unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“.<sup>81</sup> Im deutschen Fall wurde von Teilen der Literatur in dem Vignettenhöchstpreis von 130 Euro (vgl. Abs. 1 der Anlage zu § 8 InfrAG) zwar keine Marktzugangsbeschränkung gesehen, doch könne sich die Abgabe auch nur unmerklich in einer Erhöhung der Warenpreise deutlich machen und so potenziell einschränkend auf die wirtschaftliche Freiheit wirken.<sup>82</sup> Deutschland führte hingegen ein, dass die Infrastrukturabgabe lediglich eine unterschiedslose Maßnahme i.S.d. Keck-Entscheidung sei.<sup>83</sup> Demnach sollen Bestimmungen, die allein Verkaufsmodalitäten, d.h. die Art und Weise, wie Waren vermarktet werden, zum Gegenstand haben a priori nicht von dem Verbot aus Art. 34 erfasst sein, sofern sie inländische Erzeugnisse und solche aus anderen Mitgliedstaaten „rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren“.<sup>84</sup> Dafür wurde angeführt, dass die Infrastrukturabgabe den Vertriebsweg, d.h. den Transport von Waren beeinflusse.<sup>85</sup> Dies sah sowohl der Generalanwalt als auch der EuGH anders: Die Infrastrukturabgabe regle weder wann, wo, wie noch von wem Waren vermarktet werden dürfen und sei auch nicht auf die Art und Weise der Warenbeförderung auszuweiten.<sup>86</sup> Auch der Einwand, die Maßnahme sei wie in weiteren vom EuGH beurteilten Fällen „zu ungewiss und zu mittelbar“<sup>87</sup> wies der EuGH mit Verweis auf eine mögliche Auswirkungen auf den Warenpreis zurück.<sup>88</sup> Abgesehen davon, dass der EuGH nie einen Schwellenwert oder ein anderes konkretes Spürbarkeitserfordernis in Bezug auf Art. 34 festgelegt hat,<sup>89</sup> ist die vorliegende Wertung des EuGH auch hinsichtlich der besonderen Bedeutung des Straßenverkehrs für die Verwirklichung des Binnenmarktes und der europäischen Integration nachvollziehbar und wegweisend.

---

<sup>80</sup> *Leible/T. Streinz* in: Grabitz u.a., *Recht der EU*, 72. EL 2021, Art. 34 AEUV, Rn. 55; *W. Schroeder* in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 32.

<sup>81</sup> EuGH, Rs. 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82; Rs. C-428/12, *Kommission/Spanien*, ECLI:EU:C:2014:218, Rn. 29; Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 121; *Epiney* in: *Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht*, 52. EL 2021, L, Rn. 174.

<sup>82</sup> *Hartmann*, *Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union*, 2016, S. 51; *Hillgruber*, *Rechtsgutachten*, 2014, S. 30.

<sup>83</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 113.

<sup>84</sup> EuGH, Rs. C-267/91, *Keck/Mithouard*, EU:C:1993:905, Rn. 16 f.

<sup>85</sup> *Hartmann*, *Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union*, 2016, S. 51; *Hillgruber*, *Rechtsgutachten*, 2014, S. 30.

<sup>86</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 129; *Schlussanträge GA Wahl*, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 118.

<sup>87</sup> EuGH, Rs. C-93/92, *CMC Motorradcenter*, ECLI:EU:C:1993:838, Rn. 12.

<sup>88</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 130, 127; a.A. *Kahle/Hafner*, *NJW* 2019, 2353, 2355.

<sup>89</sup> *W. Schroeder* in: *Streinz, EUV/AEUV*, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 70 f.

### **c) Höhere inländische Abgabe auf Waren nach Art. 110 Abs. 1 AEUV?**

Das Verbot höherer Abgaben für Waren dient der Sicherung der steuerlichen Wettbewerbsneutralität im Binnenmarkt und ist ein besonderes Diskriminierungsverbot.<sup>90</sup> Es befindet sich zwar systematisch im Kapitel 2 zu den Vorschriften über Steuern, ergänzt jedoch das Verbot aus Art. 30 Abs. 1, indem alle weiteren Abgaben, die den Import von ausländischen Waren zugunsten von inländischen Waren erschweren könnten, verboten werden.<sup>91</sup> Der Wortlaut spricht von „Abgaben gleich welcher Art“, d.h. ist nicht beschränkt auf Steuern, folglich könnten Straßenbenutzungsgebühren darunter fallen. Die Abgabe muss jedoch auch einen hinreichenden Warenbezug aufweisen.<sup>92</sup> Dieser wird vom EuGH weit ausgelegt.<sup>93</sup> Ebenso wie bei der angeführten Rechtsprechung zur Besteuerung des Straßengüterverkehrs kann im Hinblick auf die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw argumentiert werden, dass eine mittelbare Beschränkung, die sich nur als Nebenprodukt auf die Waren auswirkt, andernfalls nicht von dem Verbot umfasst wäre. Eine solche Lücke kann nicht mit dem Sinn und Zweck der Norm vereinbar sein.<sup>94</sup> Letztendlich hat der EuGH bei der deutschen Infrastrukturabgabe zumindest einen Verstoß gegen Art. 34 festgestellt.<sup>95</sup> Ein Ausweichen auf den Auffangtatbestand des Art. 110 Abs. 1 ist daher auch im Hinblick auf weitere Anläufe zur Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw in der Praxis nicht vordergründig aber denkbar.

### **4. Art. 92 AEUV: Abstandssicherungsgebot oder einfache Diskriminierung?**

Besondere Probleme ergeben sich auch im Zusammenhang mit Art. 92. Dieser verbietet den Erlass von Vorschriften, die „in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen“ ausländische Verkehrsunternehmen „im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern“ ungünstiger gestalten. Dies entspricht auch dem Wortlaut der englischen Fassung der AEUV in Art. 92 Treaty on the Functioning of the European Union („as compared“). Auch die französische Fassung spricht in Art. 92 Traité sur le fonctionnement de l' Union européenne von einer ungünstigen Gestaltung gegenüber („à l'égard“) Verkehrsunternehmern anderer Mitgliedstaaten. Wie weit der Regelungsgehalt der Norm reicht, ist aber schon lange umstritten. Art. 92 verbietet nämlich nicht jeglichen Erlass von Rechtsvorschriften im Bereich des Verkehrs. Es stellt sich die Frage, ob allein „klassische“ Diskriminierungen vom Anwendungsbereich umfasst sind oder etwa auch ungünstige Veränderungen der bestehenden Wirtschaftsstellung

---

<sup>90</sup> Waldhoff in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 110 AEUV, Rn. 5; Seiler in: Grabitz u.a., Recht der EU, 72. EL 2021, Art. 110 AEUV, Rn. 2.

<sup>91</sup> Seiler in: Grabitz u.a., Recht der EU, 72. EL 2021, Art. 110 AEUV, Rn. 4.

<sup>92</sup> Waldhoff in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 110 AEUV, Rn. 10.

<sup>93</sup> EuGH, Rs. C-20/76, *Schöttle & Söhne OHG*, ECLI:EU:C:1977:26, Rn. 16.

<sup>94</sup> Hartmann, Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, 2016, S. 55.

<sup>95</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 134.

jeder Art.

### a) Statischer vs. dynamischer Vergleich

Der EuGH sowie große Teile der Literatur sprechen sich für ein Abstandssicherungsgebot aus, d.h. einen statischen Vergleich zwischen inländischen Verkehrsunternehmern und solchen aus anderen Mitgliedstaaten.<sup>96</sup> Jegliche nachteilige Änderung der relativen Rechtslage für Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten stelle einen Verstoß gegen Art. 92 dar. Dies sei insbesondere geboten, um protektionistische Gegenmaßnahmen und ein Auseinanderfallen einzelstaatlicher Regelungen zu verhindern. Jedenfalls solle die Einführung eines Nachteils für Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten, um bestehende Vorteile auszugleichen, unzulässig sein.<sup>97</sup>

Teile der Literatur und auch die Bundesregierung folgen einer engeren Auslegung des Art. 92.<sup>98</sup> Danach soll allein die tatsächliche Diskriminierung im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern vom Verbot umfasst sein. Eine grundsätzliche Veränderung der Rechtslage bis hin zur Beseitigung von Wettbewerbsvorteilen zur Erreichung einer Gleichstellung soll möglich sein. Es sei für die Mitgliedstaaten nicht zumutbar, auf eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik zu warten und bestehende Vorteile für Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten auf unbestimmte Zeit dulden zu müssen.<sup>99</sup> Ein Einfrieren der Wettbewerbslage sei mit dem „binnenmarktrechtlichen Wettbewerbsprinzip“ nicht vereinbar.<sup>100</sup> Die Regelung sei nicht mehr zeitgemäß und eine extensive Auslegung führe letztendlich zur Perpetuierung von Wettbewerbsverzerrungen.<sup>101</sup> Zudem berge eine solche Auslegung die Gefahr eines „potentiellen Politikdefizit(s)“<sup>102</sup> des Rates, denn die strikte Auslegung beruhe auf der Prämisse, dass der EU-Verkehrsgesetzgeber auch aktiv an der Harmonisierung der Verkehrspolitik arbeite. Dem sei aber nicht so, denn es fehle dem Rat häufig an dem nötigen Konsens. Dies führe zu einer

---

<sup>96</sup> EuGH, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219; Schlussanträge GA Jacobs, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:123, Nr. 14, 16 f.; Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 162; Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 52; *Epiney* in: Dausers/Ludwigs, *EU-Wirtschaftsrecht*, 52. EL 2021, L, Rn. 164 f.; *Korte/Gurreck*, *EuR* 2014, 420, 432.

<sup>97</sup> Schlussanträge GA Jacobs, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:123, Rn. 17.

<sup>98</sup> Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 155; *Fehling* in: von der Groeben u.a., *Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 11 ff.; *ders.*, *Zeitschrift für Gesetzgebung Vierteljahresschrift für staatliche und kommunale Rechtsetzung* 2014, S. 4 f.; *Hillgruber*, *Rechtsgutachten*, 2014, S. 14 ff.; *Kainer/Ponterlitschek*, *ZRP* 2013, 198, 199.

<sup>99</sup> *Hillgruber*, *Rechtsgutachten*, 2014, S. 13.

<sup>100</sup> *Kainer/Fischinger-Corbo*, *EuZW* 2019, 894, 900.

<sup>101</sup> *Fehling* in: von der Groeben u.a., *Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Art. 92 AEUV, Rn. 11; *Martinez*, in: *Calliess/Ruffert*, *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 7; *Heffinger*, *Die Infrastrukturabgabe*, 2018, S. 224; *Hillgruber*, *Rechtsgutachten*, 2014, S. 16 f.; *ders.*, *DVB* 2016, 73, 77; *Kainer/Ponterlitschek*, *ZRP* 2013, 198, 199 f.

<sup>102</sup> *Martinez* in: *Calliess/Ruffert*, *EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 6.

faktischen Ausschaltung der geteilten Zuständigkeit im Bereich der Verkehrspolitik nach Art. 4 Abs. 2 lit. g, Art. 2 Abs. 2 S. 2 und somit zu einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den EU-Gesetzgeber.<sup>103</sup>

## **b) Kritische Würdigung**

Die divergierenden Auslegungsansätze sind dem Grunde nach auf eine integrationspolitische Frage zurückzuführen. Die Stillhalteverpflichtung sollte ihrer Konzeption nach eine Sperrwirkung beinhalten und als Übergangsregel bis zur Harmonisierung in den jeweiligen Bereichen der gemeinsamen Verkehrspolitik dienen. Nur bis zu diesem Punkt kann das Schlechterstellungsverbot Geltung beanspruchen. Würde diese Regelung nicht bestehen, käme es höchstwahrscheinlich zu nationalen Alleingängen im Bereich des Verkehrs. Dies zöge womöglich protektionistische Gegenmaßnahmen nach sich, was wiederum dem Kern eines wettbewerbsfähigen sozialen Binnenmarktes widerspricht. Hingegen haben Einwände eines „potentiellen Politikdefizits“ auch ihre Berechtigung. Nach Art. 91 Abs. 1 sind das EP und der Rat zur Gesetzgebung im Bereich der Verkehrspolitik berufen. Diese haben bislang kein Sekundärrecht zu Straßenbenutzungsgebühren für Pkw erlassen. Mit Prof. Dr. Christian Hillgruber ist zu fragen, ob es realpolitisch vertretbar ist in der Stillhalteverpflichtung, einen Anreiz zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik zu sehen.<sup>104</sup> Mitgliedstaaten, die bereits Wettbewerbsvorteile genießen, dürften wohl kein Interesse an einer fortschreitenden Integration mit der Konsequenz einer Ausgleichung ihrer bestehenden Vorteile haben.<sup>105</sup>

So nützlich Straßenbenutzungsgebühren auch sein mögen, sie sind doch ein „klassisches Mittel mitgliedstaatlicher Interventionspolitik“. <sup>106</sup> Zudem birgt die Ungleichheit der Startbedingungen auf lange Sicht die Gefahr, selber zu einer Verzerrung der Wettbewerbslage zu führen.<sup>107</sup> Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass bei starrer Auslegung des Art. 92 die Mitgliedstaaten dazu gezwungen werden, sich über die weitere Entwicklung der Verkehrspolitik und z.B. der Internalisierung von verkehrsbezogenen Kosten zu einigen.<sup>108</sup> So kam es bereits ein Jahr nach dem der EuGH eine Vertragsverletzung Deutschlands bei der geplanten Lkw-Vignette festgestellt hat, zum ersten Entwurf der Eurovignetten-Richtlinie, die dann in überarbeiteter Fassung 1999 ersetzt wurde. Ist die Stillhalteverpflichtung also doch ein wirksames Instrument

---

<sup>103</sup> *Martinez* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 92 AEUV, Rn. 6.

<sup>104</sup> *Hillgruber*, Rechtsgutachten, 2014, S. 20.

<sup>105</sup> *Fehling* in: von der Groeben u.a., Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 92, Rn. 11.

<sup>106</sup> *Epiney* in: Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 17.

<sup>107</sup> *Epiney* in: Dausen/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 20.

<sup>108</sup> *Maxian Rusche* in: Grabitz u.a., Recht der EU, 72. EL 2021, Art. 92 AEUV, Rn. 11; *Mayer*, Stellungnahme im 2. Untersuchungsausschuss, 2021, S. 6, Nr. 14.

zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik? Mittlerweile bedarf es zur Gesetzgebung im Rat hingegen nur einer qualifizierten Mehrheit, das Erfordernis einer Konformität durch Art. 92 wiegt daher nicht mehr schwer.<sup>109</sup>

Auch eine „Überholung des Stillhaltegebots“ wird als Argument für eine enge Auslegung angebracht. So hätte Art. 92 durch die weitgehende Harmonisierung des Verkehrs nur noch einen schmalen Anwendungsbereich.<sup>110</sup> Dies ist im Hinblick auf die Ausführungen zur geplanten Reform der Eurovignetten-Richtlinie jedenfalls für die Zukunft ausschlaggebend. Sobald die Union die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw sekundärrechtlich geregelt hat, findet die Stillhalteverpflichtung aus Art. 92 keine Anwendung mehr auf diesem Gebiet. Der EuGH hat in der deutschen Infrastrukturabgabe zwar eine echte Schlechterstellung erkannt, jedoch auf sein Urteil zur Schwerverkehrsabgabe verwiesen und folglich seine Rechtsprechung zum Abstandssicherungsgebot aufrechterhalten.<sup>111</sup> Die diskutierten Gegenargumente gewinnen mit verstreichender Zeit jedoch zunehmend an Gewicht.

### **III. Rechtfertigungsmöglichkeiten**

Sofern in der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw bzw. in einer Gesamtschau mit kompensatorischen Maßnahmen eine Ungleichbehandlung festgestellt werden kann, ist fraglich, ob diese nicht gerechtfertigt sein könnte.

#### **1. Rechtfertigungsfähigkeit**

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind zumindest mittelbare Diskriminierungen im Anwendungsbereich des Art. 18 Abs. 1 rechtfertigungsfähig.<sup>112</sup> Voraussetzung ist, dass die Ungleichbehandlung „auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit des Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt wird“<sup>113</sup>. Hinsichtlich der Grundfreiheiten hat der EuGH in seiner Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung zu Art. 34 festgestellt, dass eine Rechtfertigung neben den ausdrücklich normierten Rechtfertigungsgründen auch durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls möglich ist.<sup>114</sup> Diese Rechtsprechung hat er unter Fortentwicklung auf die

---

<sup>109</sup> Hillgruber, Rechtsgutachten, 2014, S. 20.

<sup>110</sup> Hillgruber, Rechtsgutachten, 2014, S. 20.

<sup>111</sup> EuGH, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 23; Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 162.

<sup>112</sup> EuGH, Rs. C-398/92, *Mund & Fester*, ECLI:EU:C:1994:52, Rn. 16; Rs. C-224/98, *d’Hoop*, ECLI:EU:C:2002:432, Rn. 36; Rs. C-147/03, *Kommission/Österreich*, ECLI:EU:C:2005:427, Rn. 49.

<sup>113</sup> EuGH, Rs. C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169, Rn. 54.

<sup>114</sup> EuGH, Rs. C-120/78, *Cassis de Dijon*, ECLI:EU:C:1979:42, Rn. 8.

anderen Grundfreiheiten ausgedehnt.<sup>115</sup>

Im Hinblick auf das Verbot aus Art. 92 stellt sich die Frage, ob eine ungünstige Behandlung gerechtfertigt sein kann. Vertreter des angeführten dynamischen Vergleichs wollen die Rechtfertigungsmöglichkeiten des Art. 18 Abs. 1 heranziehen.<sup>116</sup> Vertreter des statischen Vergleichs sehen hingegen keine Rechtfertigungsmöglichkeiten.<sup>117</sup> Gegen den dynamischen Vergleich spricht neben dem Wortlaut, der nur eine ausnahmsweise Genehmigung durch den Rat vorsieht, insbesondere, dass Art. 92 ein von Art. 18 Abs. 1 gesondertes Diskriminierungsverbot ist.<sup>118</sup> Zudem wird darauf abgestellt, dass jedwede Art der Rechtfertigung zu einer potenziellen Verwässerung und Aushöhlung des Normzwecks führen würde.<sup>119</sup> Zwar hat der EuGH in seinem Urteil zur Schwerverkehrsabgabe eine Rechtfertigung aus Umweltgründen im Zusammenhang mit Art. 92 geprüft, diese aber abgelehnt, weil die Stillhalteverpflichtung nicht jeglichen Erlass von Maßnahmen verbietet, die etwa dem Umweltschutz dienen, sondern nur solche, die sich diskriminierend gegenüber ausländischen Verkehrsunternehmen auswirken.<sup>120</sup> Auch im Urteil zur deutschen Infrastrukturabgabe hat der EuGH die angebrachten Rechtfertigungsgründe nur in Bezug auf Art. 18 Abs. 1 geprüft und abgelehnt.<sup>121</sup> Eine Rechtfertigungsmöglichkeit für einen Verstoß gegen Art. 92 wird es daher wohl auch in Zukunft nicht geben. Welche der anerkannten Rechtfertigungskriterien im Anwendungsbereich des Art. 18 Abs. 1 und der Grundfreiheiten im Hinblick auf die Einführung einer Straßennutzungsgebühr mit kompensatorischer Wirkung einschlägig sein könnten, soll im Weiteren erläutert werden.

## **2. Lastenausgleich – Kohärenz des nationalen Steuersystems**

Im Bereich der direkten Steuern haben die Mitgliedstaaten den Unionsorganen keine Hoheitsrechte übertragen. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH das Unionsrecht bei Ausübung ihrer Kompetenzen im Bereich der direkten Steuern beachten.<sup>122</sup> Dies gilt insbesondere für solche Sachverhalte, die grenzüberschreitenden Charakter haben, folglich auch für die Grundfreiheiten und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen

---

<sup>115</sup> *Kingreen* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 36 AEUV, Rn. 48.

<sup>116</sup> *Epiney* in: Dausers/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, 52. EL 2021, L, Rn. 168.

<sup>117</sup> Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 5; *Mayer*, Stellungnahme im 2. Untersuchungsausschuss, 2021, S. 7 f., Nr. 23; *Obwexer*, Auszüge Rechtsgutachten, 2017, S. 17 f., Nr. 4, abrufbar unter: [https://infothek.bmk.gv.at/assets/uploads/2017/03/GA\\_Obwexer\\_Maut-Wichtigste-Aussagen.pdf](https://infothek.bmk.gv.at/assets/uploads/2017/03/GA_Obwexer_Maut-Wichtigste-Aussagen.pdf), zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

<sup>118</sup> *Hartmann*, Die Vereinbarkeit der sogenannten Pkw-Maut mit dem Recht der Europäischen Union, 2016, S. 45.

<sup>119</sup> *Zabel*, NVwZ 2015, 186, 189 f.

<sup>120</sup> EuGH, Rs. C-195/90, *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1992:219, Rn. 21, 32 f.

<sup>121</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 70-77.

<sup>122</sup> EuGH, Rs. C-279/93, *Schumacker*, ECLI:EU:C:1995:31, Rn. 21; Rs. C-446/03, *Marks & Spencer*, ECLI:EU:C:2005:763, Rn. 29; *Kokott/Ost*, EuZW 2011, 496, 497.

der Staatsangehörigkeit. Die Kohärenz des nationalen Steuersystems ist in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund anerkannt.<sup>123</sup> Vorausgesetzt wird ein „direkter, persönlicher und sachlicher Zusammenhang“<sup>124</sup> zwischen be- und entlastender Maßnahme. Eine diskriminierende Kompensationsmaßnahme müsste also „dem Ausgleich einer von in- und ausländischen Kfz-Haltern getragenen Straßenfinanzierungslast dienen“<sup>125</sup>. Die Bundesrepublik hat angeführt, die Steuerentlastung sei gerechtfertigt, da Steuerinländer bereits mit der Kfz-Steuer die Infrastruktur finanzieren würden und eine zusätzliche Infrastrukturabgabenverpflichtung eine unverhältnismäßige Doppelbelastung darstelle.<sup>126</sup> Dem folgte der EuGH nicht: Die Last würde de facto nur auf Haltern, deren Pkw in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist, liegen.<sup>127</sup> Zu diesem Ergebnis kam auch der Fachbereich Europa in seiner Ausarbeitung: Es bestehe schon keine Wechselbeziehung zwischen den Finanzierungsarten, denn die Kfz-Steuer werde, anders als die Infrastrukturabgabe (vgl. § 15 S. 3 InfrAG), nicht zweckgebunden für die Infrastrukturfinanzierung erhoben, sondern fließe in den allgemeinen Steuerhaushalt.<sup>128</sup> In einem vergleichbaren Fall hatte Italien auch mit dem Lastenausgleich argumentiert, um einen Gratiszugang zu Museen für gebietsansässige zu rechtfertigen.<sup>129</sup> Auch dort hatte der EuGH widersprochen.

### 3. Art. 7k Eurovignetten-Richtlinie

Deutschland rechtfertigte das Vorhaben unter anderem mit Verweis auf die Art. 7 Abs. 3 und Art. 7k der Eurovignetten-Richtlinie, in denen die Möglichkeit eines „angemessenen Ausgleichs“ für die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr vorgesehen ist. Der EuGH hat dem zu Recht entgegengehalten, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie bis dato weder direkt noch analog für Pkw eröffnet ist.<sup>130</sup> Gerade im Hinblick auf die anstehende Reform der Richtlinie ist jedoch zu beachten, dass eine solche Ausgleichsmaßnahme zwar für Straßenbenutzungsgebühren für Pkw vorgesehen ist, jedoch nur noch für die Einführung einer

---

<sup>123</sup> EuGH, Rs. C-204/90, *Bachmann*, ECLI:EU:C:1992:35, Rn. 21 ff; Rs. C-107/94, *Asscher*, ECLI:EU:C:1996:251, Rn. 56; Rs. C-251/98, *Baars*, ECLI:EU:C:2000:205, Rn. 33 ff.; Rs. C-157/07, *Ruhsitz am Wannsee*, ECLI:EU:C:2008:588, Rn. 42; Rs. C-418/07, *Papillon*, ECLI:EU:C:2008:659, Rn. 51; *Kokott/Ost*, EuZW 2011, 461, 500 f.

<sup>124</sup> EuGH, Rs. C-157/07, *Ruhsitz am Wannsee*, ECLI:EU:C:2008:588, Rn. 42.

<sup>125</sup> Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 42.

<sup>126</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 31.

<sup>127</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 77.

<sup>128</sup> Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung, PE 6-3000-5/17, S. 42 f.

<sup>129</sup> EuGH, Rs. C-388/01, *Kommission/Italien*, ECLI:EU:C:2003:30; *Mayer*, Stellungnahme im 2. Untersuchungsausschuss, 2021, S. 8, Nr. 27.

<sup>130</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 70 ff.

streckenabhängigen Gebühr (im englischen Wortlaut „toll“).<sup>131</sup>

#### 4. Systemwechsel von Steuer- zu Nutzerfinanzierung

Ein weiterer potenzieller Rechtfertigungsgrund für eine Diskriminierung durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr (mit kompensatorischer Maßnahme) ist der Systemwechsel von einer steuer- zu einer nutzerfinanzierten Straßeninfrastruktur. Die Umweltpolitik der Union beruht nach Art. 191 Abs. 2 explizit auf dem Verursacherprinzip. Dieses Prinzip ist auch im Verkehrsrecht anerkannt und schlägt sich in der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr nieder. In diesem Zusammenhang enthalten die Leitlinien der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur Umstellung der Straßenfinanzierungssysteme.<sup>132</sup> Voraussetzung ist jedoch, dass die Umgestaltung zumindest im Einklang mit dem Unionsrecht ist.<sup>133</sup> In seinem Urteil zur deutschen Infrastrukturabgabe hat der EuGH festgestellt, dass der Systemwechsel tatsächlich nur für Halter von im Ausland zugelassenen Pkw gelte und das bestehende System für Inländer effektiv aufrechterhalten werde.<sup>134</sup> Der Systemwechsel ist somit allenfalls als Rechtfertigungsgrund bei tatsächlichem Vollzug denkbar.

#### 5. Umweltschutz

Einstweilen mag zur Rechtfertigung einer Ausländerdiskriminierung durch die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw der Umweltschutz angeführt werden. Dieser ist jedenfalls in ständiger Rechtsprechung des EuGH als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses anerkannt und sei grundsätzlich legitim zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung.<sup>135</sup> Der Umweltschutz ist nämlich ein wesentliches Ziel der Union und als solches nach Artt. 11 und 191 auch bei der Umsetzung anderer Politikbereiche zu berücksichtigen.<sup>136</sup> Der EuGH räumt den Mitgliedstaaten bei Feststellung einer „echten Gefahr für die Umwelt“<sup>137</sup> einen Ermessensspielraum ein.<sup>138</sup> Im Falle der deutschen Infrastrukturabgabe hatte Deutschland hingegen nicht hinreichend begründen können, inwiefern die mittelbare Diskriminierung von Pkw-

---

<sup>131</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures – Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 2017/0114(COD), 23.06.2021, Art. 7k.

<sup>132</sup> KOM (2020) 789 endg., S. 3.

<sup>133</sup> Mayer, Stellungnahme im 2. Untersuchungsausschuss, 2021, S. 6, Nr. 18.

<sup>134</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 64-69, 76.

<sup>135</sup> EuGH, Rs. C-28/09, *Kommission/Österreich*, ECLI:EU:C:2011:854, Rn. 119; Rs. C-573/12, *Alands Vindkraft*, ECLI:EU:C:2014:2037, Rn. 77; Rs. C-204/14 – C-208/12, *Essent Belgium*, ECLI:EU:C:2014:2192, Rn. 101; Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 75; Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 46.

<sup>136</sup> W. Schroeder in: Streinz, EUV/AEUUV, 3. Aufl. 2018, Art. 34 AEUV, Rn. 41.

<sup>137</sup> EuGH, Rs. C-2/90, *Kommission/Belgien*, ECLI:EU:C:1992:310, Rn. 21.

<sup>138</sup> W. Schroeder in: Streinz, EUV/AEUUV, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV, Rn. 43.

Haltern aus anderen Mitgliedstaaten dem Umweltschutz dienlich sein könnte.<sup>139</sup> Dies wird wohl bei einer ähnlichen Konstellation ebenso der Fall sein.

#### **IV. Exkurs: Vereinbarkeit mit dem Beihilfenrecht, Artt. 107-109 AEUV**

Bei der Einführung einer Straßenbenutzungsabgabe ist auch das Beihilfenrecht hinreichend zu berücksichtigen. Am Beispiel Deutschlands lässt sich gut darstellen wie eine potenziell unzulässige Wettbewerbsverzerrung durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe aussehen könnte. Die Kompensation der Abgabe für Steuerinländer durch eine Kfz-Steuerentlastung könnte nämlich eine unzulässige Begünstigung nach Art. 107 Abs. 1 darstellen. Der Begriff der Begünstigung wird extensiv ausgelegt.<sup>140</sup> Jedenfalls versteht man darunter eine staatliche Beihilfe, die ein Unternehmen oder ein Produktionszweig ohne angemessene Gegenleistung erhält.<sup>141</sup> Ein staatlich gewährter Kostensenkungsfaktor ist bei einer Kfz-Steuerentlastung jedenfalls denkbar. Problematisch erscheint jedenfalls, dass regelmäßig, wie etwa im deutschen Fall, kein konkretes Unternehmen begünstigt wird, d.h. keine sektorspezifische Förderung vorgenommen wird.<sup>142</sup> Es scheint aber nicht undenkbar, dass durch eine steuerliche Kompensation für bestimmte Wirtschaftssektoren das Beihilfeverbot aus Art. 107 Abs. 1 Relevanz erlangen könnte.

#### **V. Zwischenergebnis**

Es zeigt sich, dass die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw grundsätzlich nach dem Unionsrecht zulässig ist. Eine Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Diskriminierungsverboten gestaltet sich jedoch problematisch, wenn Steuerinländern zugleich ein Ausgleich geboten wird. Die Frage danach, wann Straßenbenutzungsgebühren diskriminierende Wirkung entfalten, ist also unter dem Aspekt einer Maßnahmenkombination äußerst komplex zu bewerten. Der EuGH hat zumindest etwas Klarheit geschaffen, indem er festgestellt hat, dass bei objektivem Regelungszusammenhang, eine Gesamtschau kombinierter Maßnahmen zugrunde zu legen ist. Zu dieser Schwierigkeit kommt hinzu, dass das verkehrsspezifische Diskriminierungsverbot aus Art. 92 immer mehr an Relevanz verliert und sein spezieller Charakter als Stillhalteklausele zunehmend hinterfragt wird. Aber auch hierzu hat der EuGH sich nun klar zum Abstandssicherungsgebot, d.h. zur Verwirklichung einer gemeinschaftlichen

---

<sup>139</sup> EuGH, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 75; Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung PE 6-3000-5/17, S. 46 f.; *Hillgruber*, Rechtsgutachten, 2014, S. 52; *Korte/Gurreck*, EuR 2014, 420, 438; *Obwexer*, Auszüge Rechtsgutachten, 2017, S. 17, Nr. 3.

<sup>140</sup> EuGH, Rs. C-47/69, *Frankreich/Kommission*, ECLI:EU:1970:60, Rn. 16/17; *Cremer* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 10.

<sup>141</sup> *Cremer* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 107 AEUV, Rn. 10.

<sup>142</sup> *Hillgruber*, Rechtsgutachten, 2014, S. 66 f.

Verkehrspolitik, bekannt.

Die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr mag im Hinblick auf den Umweltschutz oder einen Systemwechsel der Infrastrukturfinanzierung grundsätzlich gerechtfertigt sein. Eine mittelbare Diskriminierung von Pkw-Haltern aus anderen Mitgliedstaaten, wie etwa im Falle Deutschlands, ist jedoch keinesfalls durch diese Gründe gerechtfertigt. Dies ist auch nachvollziehbar, wenn man die überragende Bedeutung einer diskriminierungsfreien Straßenverkehrspolitik für die Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarktes bedenkt. Bedeutende Ziele der Union wie der Umweltschutz dürfen nicht von den Mitgliedstaaten für protektionistische Maßnahmen instrumentalisiert werden.

Je nach dem aus welcher Perspektive man die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr mit gleichzeitiger Kompensationsmaßnahme für Inländer betrachtet, sieht man ein Instrument zur Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt oder ein Mittel der Wettbewerbsangleichung. In diesem Sinne hat Deutschland die Infrastrukturabgabe in ihrer Konzeption als fair vermarktet, wohingegen Österreich und der EuGH darin zurecht eine unzulässige Diskriminierung sahen.

#### **D. Ein vergleichender Blick über die Alpen**

Nach diesen Ausführungen kommt man nicht umhin sich zu fragen, wie die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw in anderen Mitgliedstaaten gelingt. Die Zahlen sprechen für sich: Von 27 Mitgliedstaaten haben 16 europäische Länder eine Straßenbenutzungsgebühr für Pkw eingeführt.<sup>143</sup> In den restlichen Ländern sind höchstens einzelne Brücken oder Tunnel gebührenpflichtig befahrbar. Auch die Bestrebungen der Kommission, eine solche Maßnahme für Pkw zu bewerben, lässt die Frage aufkommen, wie denn nun ein zulässiges System aussehen kann.

Es scheint daher plausibel, einen Blick über die Alpen zu unseren Nachbarn nach Österreich zu werfen. Dort muss seit 1997 jeder Pkw-Halter, ob in- oder ausländisch, eine zeitabhängige Vignette, das sog. „Autobahnpickerl“, kaufen. Doch ist dieses System in seiner Ausgestaltung europarechtskonform? Problematisch wirkt es zumindest im Hinblick auf die den österreichischen Berufstätigen gewährte (große) Pendlerpauschale. Diese wurde zeitgleich mit und scheinbar

---

<sup>143</sup> Zahlen beruhen auf Informationen des ADAC, <https://www.adac.de/reise-freizeit/maut-vignette/>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.

unabhängig von der Einführung der Vignette erheblich erhöht.<sup>144</sup> Generalanwalt Wahl jedenfalls sah „keinen wesentlichen Unterschied“<sup>145</sup> zwischen den von Österreich und Deutschland eingeführten Steuerentlastungen im Zusammenhang mit der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw. Und auch ein vom BMVI in Auftrag gegebenes Gutachten wertet die Kompensationsmaßnahmen als „vergleichbar“.<sup>146</sup> Ist das österreichische Modell also auch unionsrechtswidrig? Ein bedeutender Unterschied zur Infrastrukturabgabe könnte die zeitversetzte Einführung der Ausgleichsmaßnahme sein. An dieser Stelle wird das Kriterium eines objektiven Maßnahmenzusammenhangs auf die Probe gestellt. Der EuGH hat sich zu dieser Frage nicht eingelassen, wurde dazu aber auch nicht angerufen. Sofern der Tenor des EuGH zur deutschen Infrastrukturabgabe Ausgangspunkt für die Zulässigkeit der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw ist, scheint eine potenziell diskriminierende Wirkung auf Wirtschaftstätige aus einem anderen Mitgliedstaat nicht ausgeschlossen.

### **E. Keine Frage des „Ob“, sondern des „Wie“**

Die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw ist grundsätzlich nach Vertrag und Sekundärrecht zulässig. Mehr als das: Sie ist auf dem Weg zur unionsrechtlichen Harmonisierung. Die Frage ist also nicht, ob, sondern in welcher Ausgestaltung sie zulässig ist. Der unionsrechtliche Rahmen der Straßenverkehrspolitik enthält bislang jedoch keine konkreten für Pkw geltende Voraussetzungen. Es liegt nun am Unionsgesetzgeber, die Reform der Eurovignetten-Richtlinie als Chance zu nutzen, um einen klaren Rahmen für die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw zu setzen. Am 16.06.2021 haben sich die Verhandlungsführer des Rats und des Europäischen Parlaments im politisch informellen Trilog nun auf einen Entwurf geeinigt.<sup>147</sup> Dieser sieht einen ganzen Katalog an wesentlichen Änderungen im Hinblick auf Straßenbenutzungsgebühren für Pkw vor.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen und dem Grundsatz der Gleichbehandlung gerecht zu werden, soll der Anwendungsbereich auf Pkw ausgeweitet werden (Erwägungsgrund 4). In Zukunft soll sich die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren für Pkw also auch nach der Eurovignetten-Richtlinie richten.

---

<sup>144</sup> Müller, Kurzgutachten, 2015, S. 13.

<sup>145</sup> Schlussanträge GA Wahl, Rs. C-591/17, *Österreich/Deutschland*, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 68.

<sup>146</sup> Müller, Kurzgutachten, 2015, S. 13.

<sup>147</sup> Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures – Analysis of the final compromise text with a view to agreement, 2017/0114(COD), 23.06.2021.

Um einen stärkeren Anreiz für den Umstieg auf nachhaltige Fahrzeuge zu bieten, soll sich die Höhe der Gebühren auch in Zukunft nach einer sogenannten CO<sub>2</sub>-Differenzierung richten (Erwägungsgrund 20).

Zur effektiveren Umsetzung des Verursacher- und Nutzerprinzips wird zwar auf Mautsysteme gesetzt, Vignettensysteme sollen aber unter besonderen Voraussetzungen trotzdem zulässig sein (Erwägungsgrund 5, Art. 7a). Zum einen soll es möglich sein auch für einen, sieben oder zehn Tage eine Vignette zu kaufen, das soll vor allem Transitfahrer hinreichend berücksichtigen. Zum anderen sollen die Vignettenpreise nach einem bestimmten Schlüssel gedeckelt sein. Im Anbetracht des EuGH-Urteils zur deutschen Infrastrukturabgabe ist außerdem auf eine kohärente und diskriminierungsfreie Gestaltung des Art. 7k Eurovignetten-Richtlinie zu achten. Die reale Gefahr besteht nämlich darin, dass die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw, insbesondere eines Vignettensystems mit gleichzeitigem Steuerausgleich für Inländer, eine verschleierte Diskriminierung darstellt, die protektionistische Gegenmaßnahmen nach sich ziehen kann und so die Verwirklichung eines funktionierenden Binnenmarktes behindert. Wie bereits erwähnt sieht auch der neue Art. 7k einen „angemessenen Ausgleich“ weiterhin vor. Eine zentrale Änderung ist aber, dass ein solcher Ausgleich in Zukunft nur noch für die Einführung von Mautsystemen zulässig sein soll. Das soll vor allem die Gefahr einer versteckten Diskriminierung verhindern (siehe Erwägungsgrund 24). Ein pauschaler Steuerausgleich, wie etwa bei der deutschen Infrastrukturabgabe wird in dieser Form also nicht möglich sein.

Eine weitere Gefahr für die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips ist das Ausweichen auf gebührenfreie Strecken. Um gefährliche und umweltschädliche Belastungen von Landstraßen zu vermeiden, soll die Einführung von Mautsystemen auf dem gesamte Straßennetzwerk möglich sein (Erwägungsgrund 4b, Art. 7 Nr. 2). Zudem soll die Erhebung von Staugebühren (sogenannte congestion charges) und Gebühren für externe Umweltschäden, wie sie etwa durch Lärm verursacht werden, möglich sein (Erwägungsgrund 20b, Art. 7da, Art. 7ca). Wichtig ist es den Charakter von Richtlinien zu beachten: Es besteht keine Pflicht zur Einführung von Straßenbenutzungsgebühren für Pkw. Sofern ein Mitgliedstaat sich aber dazu entschließen sollte, sind die Leitlinien aus der Richtlinie ihrem Sinn und Ziel nach effektiv umzusetzen.

Eine von der Kommission im Jahr 2015 in Auftrag gegebene Umfrage zeigte, dass nur 16 % der Befragten die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren unterstützen.<sup>148</sup> Auf der anderen Seite haben neuere Umfragen ergeben, dass eine überwiegende Mehrheit der Bürger die Union in der Verantwortung sieht, Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu erlassen.<sup>149</sup> Das gesellschaftliche und politische Momentum kann daher als Sprungbrett dienen, um konkrete Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltigen Binnenmarktes auf europäischer Ebene zu initiieren. Auch im Hinblick auf die COVID-19 Krise gilt es, einen modernen, nachhaltigen und sicheren Straßenverkehr zu gewährleisten. Der European Green Deal setzt bereits das ambitionierte Ziel eines Klimaneutralen Europas für 2050. Im Einklang damit hat die Kommission das Ziel gesetzt die verkehrsbedingten Emissionen bis dahin um 90 % zu senken. Allein die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für Pkw wird dafür wohl nicht reichen. Sie setzt jedoch wichtige Anreize für den Umstieg auf nachhaltigere Mobilität. Und mit der Reform der Eurovignetten-Richtlinie und deren Ausweitung auf Pkw macht die Union einen wichtigen Schritt Richtung mehr Klimaschutz.

---

<sup>148</sup> *Fiorello/Zani*, EU Survey on issues related to transport and mobility, Joint Research Center Science and Policy Report EUR 27334, 2015, S. 51 ff.

<sup>149</sup> Eurobarometer 501, Summary: Attitudes of European citizens towards the Environment, 2020, S. 35 f., abrufbar unter: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2226>, zuletzt abgerufen am: 25.08.2021.