

Entscheidungsanmerkung

Primärrechtswidrigkeit der PKW-Maut

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV verstoßen, dass sie die Infrastrukturabgabe für Personenkraftwagen eingeführt und gleichzeitig eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe, die mindestens dem Betrag der entrichteten Abgabe entspricht, zugunsten der Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen vorgesehen hat.
(Amtlicher Leitsatz)

AEUV Art. 18, 34, 56, 92

*EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – C-591/17*¹

I. Einleitung

Kaum ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs in diesem Jahr wurde in einer rechtlich wie politisch hoch umstrittenen Frage mit solcher Spannung erwartet, wie dasjenige zur Vereinbarkeit der von der Bundesrepublik Deutschland beschlossenen PKW-Maut mit europäischem Primärrecht. Während Generalanwalt *Wahl* in seinen Schlussanträgen noch die Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht bejahte,² stellte die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs eine Vertragsverletzung der Bundesrepublik Deutschland fest.³ In der Rechtssache ging es um ganz grundsätzliche Fragen zu Inhalt und Reichweite des allgemeinen Diskriminierungsverbots aus Art. 18 AEUV sowie der Grundfreiheiten – dies ist auch der Grund, warum sich das Urteil hervorragend für Prüfungszwecke eignet und daher eine vertiefte Auseinandersetzung verdient hat. Dabei wird sich im Rahmen dieser Urteilsbesprechung auf zentrale und prüfungsgerechte Argumentationsmuster beschränkt.

II. Sachlicher Hintergrund des Konflikts

Durch Gesetz vom 18.5.2017 wurde in § 1 des Infrastrukturabgabengesetzes (InfrAG)⁴ vorgesehen, dass von allen Benutzern der deutschen Autobahnen eine Abgabe für die Nutzung von Bundesfernstraßen gezahlt werden müsse. Während die Halter inländischer Fahrzeuge diese Abgabe durch den

Kauf einer Jahresvignette zu begleichen hatten, sollte für ausländische Fahrer die Möglichkeit bestehen, Zehntagesvignetten oder Vignetten mit einer Gültigkeitsdauer von zwei Monaten oder einem Jahr zu erwerben. Kohärent zu entsprechenden Zusagen im Bundestagswahlkampf 2013 sollte aber eine Mehrbelastung für inländische Kraftfahrzeughalter ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund sah § 9 Abs. 6 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG)⁵ eine Steuerentlastung vor, die dem Betrag entsprach, der durch die eingeführte Infrastrukturabgabe zu zahlen ist. Das Inkrafttreten dieser Bestimmung war von dem Beginn der Erhebung der Infrastrukturabgabe abhängig.⁶ Im Ergebnis sollten damit – dahin gingen auch entsprechende Wahlkampfaussagen – ausländische Autofahrer (also solche, deren Kraftfahrzeug in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist) an den Kosten für die Instandhaltung der Infrastruktur beteiligt werden, ohne dass es zu einer Mehrbelastung deutscher Autofahrer käme.

Die Europäische Kommission sah in der Ausgestaltung der PKW-Maut zunächst die Möglichkeit eines Unionsrechtsverstoßes und initiierte ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV;⁷ stellte dieses jedoch ein und verzichtete auf eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof, nachdem der deutsche Gesetzgeber geringfügige Modifikationen an den Gesetzen vorgenommen hatte.

Allerdings kann ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 259 AEUV auch durch einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet werden. Von dieser – sonst eher selten genutzten⁸ – Möglichkeit machte die Republik Österreich⁹ Gebrauch und verklagte die Bundesrepublik Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof mit dem Ziel, eine Vertragsverletzung – insbesondere eine verbotene mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit – festzustellen.

III. Die Urteilsaussagen des Europäischen Gerichtshofs

Die Republik Österreich berief sich zur Begründung ihres Klageantrags auf vier Klagegründe, auf die der Übersichtlichkeit wegen nacheinander getrennt eingegangen werden soll. Der wichtigste Klagegrund, der zudem auch die Weichen für die übrigen Klagegründe stellt, findet sich gleich zu Beginn.

¹ Die Entscheidung ist abgedruckt in EuGH NJW 2019, 2369 ff. und online abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=420DEDF5D42E5E8CD432576C7AA01F17?text=&docid=215105&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11429098> (11.9.2019).

² Schlussanträge des Generalanwalts *Wahl* v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99.

³ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504.

⁴ Infrastrukturabgabengesetz v. 8.6.2015 (BGBl. I, S. 904), zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes v. 14.8.2017 (BGBl. I, S. 3122).

⁵ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 26.9.2002 (BGBl. I, S. 3818), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 6.6.2017 (BGBl. I, S. 1491).

⁶ Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes v. 6.6.2017 (BGBl. I, S. 1493).

⁷ Allgemein zum Vertragsverletzungsverfahren z.B. *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 8. Aufl. 2018, § 13 Rn. 29 ff.

⁸ Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts *Wahl* v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 4 und *Hobe*, Europarecht, 9. Aufl. 2017, § 11 Rn. 541.

⁹ Diese wurde vom Königreich der Niederlande als Streit-
helferin unterstützt.

1. Erster Klagegrund: Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV wegen der kombinierten Wirkung der Belastung durch die Infrastrukturabgabe und der steuerlichen Entlastung

Zunächst und vor allem war die Frage zu beantworten, ob die konkrete Ausgestaltung der PKW-Maut mit der zwar für alle unterschiedslos geltenden Pflicht zur Zahlung einer Infrastrukturabgabe, aber mit der nur für inländische Halter vorgesehenen Möglichkeit, diese Kosten über eine entsprechende Senkung der Kraftfahrzeugsteuer zurückzuerhalten, eine verbotene mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gemäß Art. 18 AEUV darstellte. Denn faktisch – und dies stand außer Streit – würden durch die beschlossenen Gesetzesmaßnahmen nur die Halter und Fahrer von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen belastet. Zwar war die Staatsangehörigkeit nicht das unmittelbare Unterscheidungskriterium, aber typischerweise sind die Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen auch deutsche Staatsangehörige, sodass eine mittelbare Diskriminierung in Rede stand.¹⁰

Fraglich und umstritten war aber insbesondere, ob beide Maßnahmen – Einführung einer Infrastrukturabgabe einerseits und Steuerentlastung andererseits – überhaupt kumuliert betrachtet werden dürfen. Dies hatte der Generalanwalt noch entschieden abgelehnt und daher bereits aus grundsätzlichen Erwägungen das Vorliegen einer Diskriminierung verneint.¹¹ Gegen eine Einbeziehung der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer in die Frage nach dem Vorliegen einer möglicherweise

¹⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 51.

¹¹ Siehe dazu die Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 48 ff.: „Die von der österreichischen Regierung vorgebrachten Argumente bezüglich einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung sind [...] in methodischer Hinsicht fehlerhaft. Zunächst ist die von der österreichischen Regierung gewählte *Vergleichsgröße* nicht geeignet. Halter inländischer Fahrzeuge sind sowohl Nutzer deutscher Straßen (und unterliegen somit der Infrastrukturabgabe) als auch deutsche Steuerzahler (da sie der Kraftfahrzeugsteuer unterliegen). Hingegen handelt es sich bei den Fahrern ausländischer Fahrzeuge um Steuerzahler anderer Mitgliedstaaten: Sie können als solche anderen Steuern oder Abgaben in ihrem jeweiligen Wohnsitzland unterliegen, aber sie werden niemals verpflichtet sein, deutsche Kraftfahrzeugsteuer zu zahlen. Daher sind die Halter inländischer Fahrzeuge und die Fahrer ausländischer Fahrzeuge im Hinblick auf die Benutzung der deutschen Autobahnen vergleichbar, aber sie sind nicht vergleichbar, wenn man sie im Licht beider Maßnahmen prüft, d.h., wenn man sie sowohl als Benutzer deutscher Autobahnen als auch als Steuerzahler betrachtet. Aus diesem Grund ist das Vorbringen der österreichischen Regierung widersprüchlich: Einerseits besteht sie darauf, dass die beiden Maßnahmen zusammen geprüft werden müssten, andererseits schaut sie bei der Ermittlung der Vergleichsgröße lediglich auf die Vergleichbarkeit der beiden Gruppen im Hinblick auf die Benutzung der deutschen Autobahnen durch diese.“ (*Hervorhebungen* im Original).

verbotenen Diskriminierung sprach insbesondere, dass es der Bundesrepublik Deutschland unbenommen ist, die Kraftfahrzeugsteuer gänzlich aufzuheben.¹² Der Europäische Gerichtshof bejaht allerdings einen hinreichenden engen Zusammenhang zwischen der Einführung der Infrastrukturabgabe und der beabsichtigten Senkung der Kraftfahrzeugsteuer: Beide Gesetze wurden am selben Tag beschlossen, die Steuersenkung entspreche dem Betrag der Infrastrukturabgabe und vor allem werde die Steuerentlastung erst mit dem Tag wirksam, ab welchem die Infrastrukturabgabe tatsächlich erhoben werde.¹³ Sodann stellt der Europäische Gerichtshof im Anschluss folgerichtig eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fest und meint:

„Somit ergibt sich die festgestellte Ungleichbehandlung zum Nachteil der Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen aus dem Umstand, dass die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen aufgrund der Steuerentlastung, die ihnen zugutekommt, *de facto* nicht der wirtschaftlichen Belastung unterliegen, die die Infrastrukturabgabe bedeutet.“¹⁴

Eine festgestellte mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit kann dann gerechtfertigt werden, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit unabhängigen Erwägungen beruht und verhältnismäßig ist.¹⁵ Die beklagte Bundesrepublik Deutschland berief sich insbesondere auf einen Lastenausgleich zwischen deutschen Nutzern und ausländischen Nutzern zur Wahrung der Kohärenz des Steuersystems und auf eine Systemänderung hinsichtlich der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Dies weist der Europäische Gerichtshof allerdings mit dem Argument zurück, dass es keinesfalls zu einem Übergang von einem Finanzierungssystem aus allgemeinen Steuermitteln zu einem „Verursacher-“ respektive „Benutzerprinzip“ gekommen sei, weil inländische Halter unabhängig davon, ob sie tatsächlich eine Bundesautobahn befahren, eine Jahresvignette erwerben müssen – in Wahrheit gelte für im Inland zugelassene Fahrzeuge also weiterhin das Steuerfinanzierungsprinzip.¹⁶

Insgesamt stimmte der Europäische Gerichtshof also der ersten Rüge Österreichs zu und konstatierte insoweit eine Vertragsverletzung.

2. Zweiter Klagegrund: Verstoß gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV wegen der Ausgestaltung und des Vollzugs der Infrastrukturabgabe

Auch der zweite Klagegrund behandelt einen möglichen Verstoß gegen Art. 18 AEUV – hier rügte die Republik Österreich eine Verletzung des allgemeinen Diskriminierungs-

¹² Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 65.

¹³ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 44.

¹⁴ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 52 (*Hervorhebungen* im Original).

¹⁵ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 73.

¹⁶ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 68 f. und 76 f.

verbots durch die verfahrensmäßige Ausgestaltung der PKW-Maut. Insbesondere störte sich Österreich an der Bestimmung des § 11 Abs. 7 InfrAG, nach welchem eine Sicherheitsleistung von ausländischen Fahrern verlangt werden könne, wenn die Erfüllung der Leistungspflicht hinsichtlich der Infrastrukturabgabe fraglich erscheine. Für diese unterschiedliche Behandlung erkannte der Europäische Gerichtshof allerdings eine Rechtfertigung in der besonderen Schwierigkeit der Eintreibung von offenen Forderungen, wenn ausländische Fahrer das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland verlassen haben;¹⁷ die getroffene Regelung sei im Übrigen auch verhältnismäßig ausgestaltet.¹⁸ Der zweite Klagegrund Österreichs war damit nicht erfolgreich.

3. Dritter Klagegrund: Verstoß gegen Grundfreiheiten

Mit der dritten Rüge machte die Republik Österreich geltend, dass durch die Ausgestaltung der deutschen Infrastrukturabgabe für Personenkraftwagen die Grundsätze des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs verletzt würden.

a) Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 AEUV¹⁹

In Bestätigung der Dassonville-Formel²⁰ hält der Gerichtshof fest, dass eine verbotene Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Art. 34 AEUV dann vorläge, wenn eine Maßnahme geeignet ist, den innerunionalen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.²¹ Daneben darf unter keinen Umständen der Marktzugang behindert werden.²² Im Wege der Möglichkeit einer kumulierten Betrachtung der Pflicht zur Leistung einer Infrastrukturabgabe und der Entlastung bei der Kfz-Steuer konstatiert der Europäische Gerichtshof, dass Waren, die mit im Ausland zugelassenen Personenkraftwagen transportiert werden eine ungünstigere Behandlung erfahren, als Waren, die mit in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen befördert werden.²³ Die in Rede stehenden nationalen Maßnahmen sind geeignet, „den Zugang von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zum deutschen Markt zu behindern. Die Infrastrukturabgabe, der tatsächlich nur die Fahrzeuge unterliegen, die diese Erzeugnisse befördern, ist nämlich geeignet, die Transportkosten und damit auch die Preise dieser Erzeugnisse zu erhöhen, und beeinträchtigt damit deren Wettbewerbsfähigkeit.“²⁴

Es handele sich nicht um eine bloße Verkaufsmodalität²⁵ und die sich ergebenden Folgen seien – entgegen den Ausführungen in den Schlussanträgen des Generalanwalts – auch nicht zu ungewiss und mittelbar.²⁶ Da ein rechtfertigender Grund für die Beschränkung nicht ersichtlich sei, verstoße die PKW-Maut gegen die Warenverkehrsfreiheit des Art. 34 AEUV.²⁷

b) Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 56 AEUV²⁸

In Bezug auf die Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV heißt es, dass dem Verbot alle nationalen Maßnahmen unterlägen, die die Ausübung dieser Grundfreiheit verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen.²⁹ Wenn allerdings Maßnahmen einzig zusätzliche Kosten für eine Leistung verursachen, ist der Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit nicht betroffen.³⁰ So läge der Fall hier aber nicht, sondern die Ausgestaltung der deutschen PKW-Maut ist geeignet, „den Zugang von aus einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland stammenden Dienstleistungserbringern und -empfängern zum deutschen Markt zu behindern. Die Infrastrukturabgabe kann nämlich aufgrund der Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer, die Teil der streitigen nationalen Maßnahmen ist, entweder die Kosten der Dienstleistungen erhöhen, die von diesen Dienstleistern in Deutschland erbracht werden, oder die Kosten erhöhen, die sich für diese Dienstleistungsempfänger daraus ergeben, dass sie sich in diesen Mitgliedstaat begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.“³¹

Da auch bezüglich der Dienstleistungsfreiheit keine Rechtfertigungsgründe geltend gemacht wurden, ist auch diese Grundfreiheit verletzt.³² Die dritte Rüge hinsichtlich einer Verletzung der Grundfreiheiten des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs war damit ebenfalls erfolgreich.

4. Vierter Klagegrund: Verstoß gegen die „Stillhalteverpflichtung“ des Art. 92 AEUV

Der vierte Klagegrund betrifft die eher unbekannt – und im Pflichtfachstoff auch sicher nicht vorausgesetzte – Vorschrift des Art. 92 AEUV. Hiernach darf ein Mitgliedstaat bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften, keine Normen erlassen, die in ihren unmittelbaren und mittel-

¹⁷ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 101.

¹⁸ Siehe dazu EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 105 ff.

¹⁹ Siehe allgemein dazu *Herdegen*, Europarecht, 20. Aufl. 2018, § 15 und *Hobe* (Fn. 8), § 15 Rn. 725 ff.

²⁰ EuGH, Urt. v. 11.7.1974 – Rs. C-8/74, Slg. 1974, 837 (852 Rn. 5).

²¹ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 120.

²² EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 121.

²³ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 126.

²⁴ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 127.

²⁵ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 128 f.

²⁶ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 130 ff.

²⁷ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 133 f.

²⁸ Siehe allgemein dazu *Herdegen* (Fn. 19), § 17 und *Hobe* (Fn. 8), § 18 Rn. 871 ff.

²⁹ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 136.

³⁰ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 137.

³¹ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 144.

³² EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 148 f.

baren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen ungünstiger ausgestaltet sind. Während der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen einen Verstoß gegen diese Vorschrift durch die deutsche PKW-Maut noch ablehnte,³³ bejahte der Europäische Gerichtshof auch einen solchen, weil für den Leichtverkehr bis zu 3,5 t noch keine harmonisierende Regelung im Sinne des Art. 91 Abs. 1 AEUV getroffen wurde und faktisch allein ausländische Verkehrsunternehmer die Infrastrukturabgabe zahlen müssten.³⁴

IV. Bewertung und Hinweise für die Prüfungspraxis

Der springende und entscheidende Punkt in der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der von der Bundesrepublik Deutschland eingeführten PKW-Maut war die Frage, ob die Einführung einer Infrastrukturabgabe einerseits und die gleichzeitige Senkung des Kraftfahrzeugsteuersatzes andererseits als einheitliches Ganzes gewürdigt werden kann. Dies lässt sich mit guten Argumenten entweder bejahen oder bestreiten und eröffnet dem Kandidaten und der Kandidatin in der Prüfungssituation erheblichen Argumentationsspielraum.

Für die Rechtspraxis ist zu sagen, dass die politisch beabsichtigte Einführung einer PKW-Maut durchaus in unionsrechtskonformer Weise möglich gewesen wäre – selbst die klagende Republik Österreich gestand zu, dass ein Verstoß gegen Art. 18 AEUV und die Grundfreiheiten wohl dann ausgeschlossen gewesen wäre, wenn die Steuersenkung zu einem anderen Zeitpunkt und ohne ausdrückliche Verknüpfung mit der Einführung der Infrastrukturabgabe beschlossen worden wäre.³⁵ Insofern war die exakte Regelungs- und Verweisungstechnik des deutschen Gesetzgebers etwas unglücklich.

Ref. iur. Robert Pracht, Heidelberg

³³ Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 141 ff.

³⁴ EuGH, Urt. v. 18.6.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 160 ff.

³⁵ Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 6.2.2019 – Rs. C-591/17, ECLI:EU:C:2019:99, Rn. 67.