



Generalanwalt Wahl schlägt dem Gerichtshof vor, die Klage Österreichs gegen die neue deutsche Autobahngebühr abzuweisen

Der Umstand, dass Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen eine Steuerentlastung bei der deutschen Kraftfahrzeugsteuer zugutekomme, die dem Betrag der Infrastrukturabgabe entspreche, stelle keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar

Deutschland hat 2015 ein Gesetz¹ erlassen, das die Erhebung einer Gebühr für die Benutzung von Bundesfernstraßen (insbesondere Autobahnen) mit Fahrzeugen mit einem Gewicht von weniger als 3,5 Tonnen – so genannte Infrastrukturabgabe – vorsieht.

Für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge (inländische Fahrzeuge) ist die Abgabe vom Fahrzeughalter im Voraus in Form einer Jahresvignette zu entrichten.

Bei im Ausland zugelassenen Fahrzeugen gilt die Verpflichtung zur Zahlung der Infrastrukturabgabe entweder dem Halter oder dem Fahrer und entsteht mit der ersten Benutzung von Bundesfernstraßen nach einem Grenzübertritt. Für diese Fahrzeuge stehen drei Optionen zur Verfügung: eine Zehntagesvignette, eine Zweimonatsvignette und eine Jahresvignette.

Abhängig vom Hubraum, der Art des Motors und der Emissionsklasse liegt der Preis einer Zehntagesvignette zwischen mindestens 2,50 Euro und höchstens 25 Euro. Der Preis der Zweimonatsvignette liegt zwischen mindestens 7 Euro und höchstens 55 Euro. Die Jahresvignette schließlich hat einen Höchstpreis von 130 Euro.

Mit Beginn der Erhebung der Infrastrukturabgabe wird den Haltern inländischer Fahrzeuge eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer zugutekommen, die dem Betrag der Infrastrukturabgabe entsprechen wird (Halter von Euro-6-Fahrzeugen wird sogar eine noch höhere Steuerentlastung zugutekommen).

Österreich ist der Ansicht, dass Deutschland mit der Festlegung der Infrastrukturabgabe gegen mehrere Bestimmungen des Unionsrechts verstoßen habe. Die Infrastrukturabgabe und die Steuerentlastung für Halter inländischer Fahrzeuge wirken sich nach Auffassung Österreichs in der Kombination insbesondere dahin aus, dass in der Praxis nur die Fahrer von Fahrzeugen, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen seien (ausländische Fahrzeuge), der Infrastrukturabgabe unterlägen, was zu einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führe.

Da die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren, das sie gegen Deutschland eingeleitet hatte, eingestellt hat (nachdem Deutschland die nationalen Rechtsvorschriften hinsichtlich des Preises für Kurzzeitvignetten und der Steuerentlastung geändert hatte), hat Österreich beim Gerichtshof gegen Deutschland eine Vertragsverletzungsklage erhoben. In diesem Verfahren wird Österreich von den Niederlanden unterstützt, während Deutschland von Dänemark unterstützt

¹ Infrastrukturabgabengesetz vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 904) in der Fassung von Art. 1 des Gesetzes vom 18. Mai 2017 (BGBl. I S. 1218).

wird. Diese Rechtssache ist eine der seltenen Rechtssachen, in denen ein Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet hat².

In seinen Schlussanträgen vom heutigen Tag schlägt Generalanwalt Nils Wahl dem Gerichtshof vor, die von Österreich gegen Deutschland erhobene Klage abzuweisen.

Der Generalanwalt ist insbesondere der Ansicht, dass das Vorbringen Österreichs, das sich auf eine angebliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit stützt, auf einem grundlegenden Missverständnis des Begriffs „Diskriminierung“ beruhe.

Er räumt ein, dass Halter inländischer Fahrzeuge überwiegend die deutsche Staatsangehörigkeit besäßen, während Fahrer ausländischer Fahrzeuge überwiegend Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats seien. Somit wäre, obgleich die deutschen Rechtsvorschriften keine explizite Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit begründeten, eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und folglich ein Unionsrechtsverstoß zu erwarten, sollten die von Österreich vorgebrachten Argumente für begründet erachtet werden.

Nach Auffassung des Generalanwalts ist es Österreich jedoch nicht gelungen, seinen Standpunkt in Bezug auf zwei Diskriminierungsgrundsätze überzeugend darzulegen.

Erstens befänden sich die beiden Gruppen von Personen, die Österreich miteinander verglichen habe, in Bezug auf die Maßnahmen, die es beanstande, nicht in einer vergleichbaren Situation.

Halter inländischer Fahrzeuge seien sowohl Nutzer deutscher Straßen (und unterlägen somit der Infrastrukturabgabe) als auch deutsche Steuerzahler (da sie der Kraftfahrzeugsteuer unterlägen). Hingegen handele es sich bei den Fahrern ausländischer Fahrzeuge um Steuerzahler anderer Mitgliedstaaten: Sie könnten als solche anderen Steuern oder Abgaben in ihrem jeweiligen Wohnsitzland unterliegen, aber sie würden niemals verpflichtet sein, deutsche Kraftfahrzeugsteuer zu zahlen.

Daher seien die Halter inländischer Fahrzeuge und die Fahrer ausländischer Fahrzeuge zwar im Hinblick auf die Benutzung der deutschen Autobahnen vergleichbar, aber sie seien nicht vergleichbar, wenn man sie im Licht beider Maßnahmen prüfe, d. h., wenn man sie sowohl als Benutzer deutscher Autobahnen als auch als Steuerzahler betrachte. Daher sei das Vorbringen Österreichs widersprüchlich: Einerseits bestche dieser Mitgliedstaat darauf, dass die beiden Maßnahmen zusammen geprüft werden müssten, andererseits schaue er bei der Ermittlung der Vergleichsgröße lediglich auf die Vergleichbarkeit der beiden Gruppen im Hinblick auf die Benutzung der deutschen Autobahnen durch diese Gruppen.

Zweitens habe Österreich keine weniger günstige Behandlung darlegen können, die die in Rede stehenden Maßnahmen für die Fahrer ausländischer Fahrzeuge bedeuten würden.

Bei einer Prüfung im Licht beider Maßnahmen befänden sich die Fahrer ausländischer Fahrzeuge nicht in einer Situation, die weniger günstig sei als die, in der sich die Halter inländischer Fahrzeuge befänden, und könnten sich auch niemals in einer solchen Situation befinden. Um auf deutschen Autobahnen fahren zu dürfen, müssten die Erstgenannten nur die Infrastrukturabgabe zahlen und seien dabei nicht verpflichtet, den Betrag für ein ganzes Jahr zu zahlen: Sie könnten sich entsprechend ihrem tatsächlichen Bedarf für eine Vignette mit kürzerer Gültigkeitsdauer entscheiden. Hingegen müssten die Halter inländischer Fahrzeuge, um auf deutschen Autobahnen fahren zu dürfen, von Gesetzes wegen sowohl die Infrastrukturabgabe als auch Kraftfahrzeugsteuer zahlen. Darüber hinaus seien die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen unabhängig davon, ob sie tatsächlich heimische Autobahnen benutzten, verpflichtet, die Infrastrukturabgabe in Höhe des für eine Jahresvignette geschuldeten Betrags zu entrichten.

² Die vorliegende Klage ist die siebte von bisher insgesamt acht derartigen Klagen. Vgl. zur insoweit sechsten Rechtssache, in der Ungarn gegen die Slowakei geklagt hatte, Pressemitteilung [Nr. 131/12](#). Die insoweit achte Rechtssache, Slowenien/Kroatien, ist derzeit noch anhängig ([C-457/18](#)).

Folglich liege, betrachte man beide Maßnahmen zusammen – wie es Österreich vom Gerichtshof verlange –, offensichtlich keine weniger günstige Behandlung ausländischer Fahrer vor: Für jedes in einem anderen Mitgliedstaat zugelassene Fahrzeug, das künftig auf deutschen Autobahnen genutzt werde, werde, damit es dort genutzt werden dürfe, an die deutschen Behörden stets ein geringerer Betrag gezahlt werden als der, der vom Halter eines in Deutschland zugelassenen Fahrzeugs desselben Modells entrichtet werde.

Der Generalanwalt räumt ein, dass die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer, die von den Fahrzeughaltern inländischer Fahrzeuge zu entrichten sei, dank der Steuerentlastung geringer sein werde als in der Vergangenheit. Aber selbst wenn die Steuerentlastung eine „Nullreduzierung“ der Kraftfahrzeugsteuer zur Folge hätte (was nicht der Fall sei), wäre jeder ausländische Fahrer verpflichtet, für die Benutzung deutscher Autobahnen einen Betrag zu zahlen, der höchstens so hoch wäre, wie der Betrag, der von den Haltern inländischer Fahrzeuge zu zahlen wäre.

Nach Ansicht des Generalanwalts haben die deutschen Behörden völlig zu Recht die Ansicht vertreten, dass erstens die Kosten des Autobahnnetzes, die bisher hauptsächlich von den Steuerzahlern getragen würden, gleichmäßig auf alle Nutzer, einschließlich der Fahrer ausländischer Fahrzeuge, aufgeteilt werden müssten, und zweitens, dass die Halter inländischer Fahrzeuge einer unverhältnismäßig hohen Besteuerung unterworfen würden, wenn sie sowohl der Infrastrukturabgabe als auch der Kraftfahrzeugsteuer unterlägen.

Hinsichtlich der deutschen **Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen** (stichprobenartige Überwachung, Erhebung einer Sicherheitsleistung, Untersagung der Weiterfahrt) vertritt der Generalanwalt die Auffassung, dass Österreich seiner Beweislast dafür, dass diese Maßnahmen zu einer mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit führen würden, nicht nachgekommen sei.

Was die behauptete Verletzung des **freien Warenverkehrs** und des **freien Dienstleistungsverkehrs** anbelangt, ist der Generalanwalt der Ansicht, dass Österreich im Hinblick auf eine mögliche Auswirkung der Infrastrukturabgabe auf den grenzüberschreitenden Handel keinerlei Nachweise erbracht habe. Es gebe keine Anhaltspunkte, die auf eine Behinderung des Marktzugangs hindeuten könnten. Eine Auswirkung auf die Verkehrsfreiheiten scheine daher ungewiss bzw. allenfalls mittelbar zu sein.

Was die Vertragsbestimmungen über die **gemeinsame Verkehrspolitik** anbelangt, konkret die **Stillhalteklausele**, die es den Mitgliedstaaten untersagt, Vorschriften in ihren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten ungünstiger zu gestalten³, hat der Generalanwalt Zweifel, ob diese Klausel noch anwendbar ist. Aber selbst wenn dies der Fall sein sollte, hat Österreich nach Ansicht des Generalanwalts nicht hinreichend erläutert, noch gar irgendwelche Beweise dafür vorgebracht, wie eine Maßnahme, die nur Fahrzeuge von weniger als 3,5 Tonnen betreffe, tatsächliche Auswirkungen auf ausländische Verkehrsunternehmen haben könnte.

In diesem Zusammenhang **weist der Generalanwalt darauf hin, dass die deutsche Infrastrukturabgabe mit zwei weithin anerkannten Dogmen der EU-Verkehrspolitik in Einklang stehe: Die Kosten im Zusammenhang mit der Benutzung von Verkehrsinfrastrukturen sollen auf dem „Benutzerprinzip“ und dem „Verursacherprinzip“ beruhen.**

HINWEIS: Die Schlussanträge des Generalanwalts sind für den Gerichtshof nicht bindend. Aufgabe des Generalanwalts ist es, dem Gerichtshof in völliger Unabhängigkeit einen Entscheidungsvorschlag für die betreffende Rechtssache zu unterbreiten. Die Richter des Gerichtshofs treten nunmehr in die Beratung ein. Das Urteil wird zu einem späteren Zeitpunkt verkündet.

HINWEIS: Eine Vertragsverletzungsklage, die sich gegen einen Mitgliedstaat richtet, der gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen hat, kann von der Kommission oder einem anderen

³ Art. 92 AEUV.

Mitgliedstaat erhoben werden. Stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, hat der betreffende Mitgliedstaat dem Urteil unverzüglich nachzukommen.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachgekommen ist, kann sie erneut klagen und finanzielle Sanktionen beantragen. Hat ein Mitgliedstaat der Kommission die Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitgeteilt, kann der Gerichtshof auf Vorschlag der Kommission jedoch bereits mit dem ersten Urteil Sanktionen verhängen.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) der Schlussanträge wird am Tag der Verlesung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

*Filmaufnahmen von der Verlesung der Schlussanträge sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106*