



# Working Papers

*Alexander Helekal*

## **Vergleich europäischer Straßenbenutzungsgebühren und die Aussicht auf ein europaweites Mautsystem**

### **JKU Europe Working Papers:**

Im Rahmen der unregelmäßig erscheinenden *JKU Europe Working Papers* werden Forschungsergebnisse des Instituts für Europarecht der Johannes Kepler Universität Linz der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Zudem soll damit exzellenten Diplomarbeiten eine Publikationsplattform geboten werden.

### **Der Autor:**

DI **Alexander Helekal** hat an der JKU Rechtswissenschaften studiert. Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/16 an der JKU als Masterarbeit angenommen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>KURZFASSUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>5</b>
<b>1 STRASSENNUTZUNGSGEBÜHREN IN EUROPA .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 GESCHICHTE DES EUROPÄISCHEN STRASSENVERKEHRS .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 EUROPÄISCHE VERKEHRSPOLITIK .....</b>	<b>10</b>
1.2.1 (Straßen-)Verkehrspolitik der Europäischen Union .....	11
1.2.2 Statistiken des europäischen Straßenverkehrs .....	14
<b>1.3 EXTERNE KOSTEN/EFFEKTE DES STRASSENVERKEHRS .....</b>	<b>16</b>
1.3.1 Infrastrukturkosten .....	17
1.3.2 Überlastung und Stau .....	18
1.3.3 Verkehrsunfälle .....	19
1.3.4 Luftverschmutzung .....	20
1.3.5 Lärmbelästigung .....	21
<b>1.4 ABGABEN IM VERKEHRSBEREICH .....</b>	<b>22</b>
<b>1.5 GRUNDSÄTZE ZU STRASSENBENUTZUNGSGEBÜHREN IM EU-VERTRAG .....</b>	<b>23</b>
1.5.1 Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit .....	23
1.5.2 Gebot der Verhältnismäßigkeit .....	24
1.5.3 Leitlinien der Europäischen Kommission .....	24
<b>1.6 ARTEN VON STRASSENNUTZUNGSGEBÜHREN.....</b>	<b>26</b>
1.6.1 Zeitabhängige Gebühr (Vignette) .....	26
1.6.2 Länder mit Vignettensystem .....	27
1.6.3 Entfernungsabhängige Gebühr (Maut) .....	27
1.6.4 Länder mit Mautsystemen .....	27
<b>1.7 EU-RICHTLINIEN .....</b>	<b>28</b>
1.7.1 Eurovignetten-Richtlinie.....	28
1.7.2 Richtlinie über die Interoperabilität europäischer Mautsysteme .....	30
1.7.3 Der europäische elektronische Mautdienst (EETS) .....	30
<b>2 EINFÜHRUNG DER „PKW-MAUT“ IN DEUTSCHLAND .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 STRASSENNUTZUNGSGEBÜHREN IN DEUTSCHLAND .....</b>	<b>32</b>
2.1.1 Geschichte der deutschen Verkehrspolitik .....	32
2.1.2 Steuern und Abgaben im deutschen Verkehrswesen .....	34
<b>2.2 DIE DEUTSCHE „PKW-MAUT“ (INFRASTRUKTURABGABE) .....</b>	<b>34</b>
2.2.1 Zeitlicher Ablauf zur Einführung der Infrastrukturabgabe .....	35
2.2.2 Ausgestaltung (Infrastrukturabgabe vs. Kfz-Steuer) .....	35
2.2.3 Verhältnismäßigkeit .....	37
2.2.4 Ausnahmen .....	37
2.2.5 Strafmaßnahmen bei Verletzung der Mautpflicht .....	37
<b>2.3 RECHTLICHE GRUNDLAGE .....</b>	<b>38</b>
<b>2.4 MÖGLICHE PROBLEME.....</b>	<b>39</b>
2.4.1 Diskriminierungsverbot im Verkehrssektor.....	39
2.4.2 Grundfreiheiten.....	40
2.4.3 Allgemeines Diskriminierungsverbot .....	40

2.4.4	Diskriminierung beim Vignettenerwerb .....	42
<b>2.5</b>	<b>RECHTFERTIGUNGSGRÜNDE .....</b>	<b>43</b>
2.5.1	Mögliche rechtskonforme Ausgestaltung .....	43
2.5.2	Rechtfertigungsgründe.....	45
<b>2.6</b>	<b>RECHTSWEGE DER UNION/MITGLIEDSTAATEN .....</b>	<b>46</b>
<b>2.7</b>	<b>HEUTIGER STAND DER „PKW-MAUT“ .....</b>	<b>48</b>
<b>2.8</b>	<b>FAZIT.....</b>	<b>49</b>
<b>3</b>	<b>EINFÜHRUNG EINER EINHEITLICHEN EU-MAUT FÜR PKW .....</b>	<b>50</b>
<b>3.1</b>	<b>VORSCHLÄGE.....</b>	<b>51</b>
<b>4</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK.....</b>	<b>52</b>
	<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>54</b>
	<b>MATERIALIENVERZEICHNIS.....</b>	<b>56</b>

## Kurzfassung

Die vorliegende Masterarbeit befasst sich mit den Straßenbenutzungsgebühren in Europa sowie mit der strittigen Einführung der deutschen „PKW-Maut“ und der Aussicht auf ein europaweites Mautsystem für PKW.

Zu Beginn wird ein Einblick in die Geschichte des Straßenverkehrs in Europa gegeben und im Folgenden die unionsweite Straßenverkehrspolitik im Wandel der Zeit beschrieben. Anschließend werden die negativen Auswirkungen durch den Verkehr auf die Umwelt beschrieben. Diese externen Kosten sollen sich ebenso wie die Instandhaltung der Verkehrswege im Preis der Straßenbenutzungsgebühren widerspiegeln. Neben den Abgaben zur Benutzung der Verkehrswege werden auch noch weitere Kostenträger wie die Mineralölsteuer angeführt. Für die (Ein-)Führung von Straßenbenutzungsgebühren besitzen die Mitgliedstaaten die alleinige Zuständigkeit. Sie können zwischen zeit- und entfernungsabhängigen Systemen wählen, müssen dabei jedoch die Grundsätze der EU-Verträge und sekundärrechtliche Regelungen beachten.

Die Bundesrepublik Deutschland erwägt seit einigen Jahren die Einführung eines zeitabhängigen Vignettensystems, auch bekannt unter dem Namen „PKW-Maut“. Grundsätzlich begrüßt die Europäische Union die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, allerdings erscheint der deutsche Entwurf für Ausländer indirekt diskriminierend. Ausländische und inländische Kfz-Halter bezahlen zwar beide für die Nutzung der deutschen Autobahnen, Inländer erhalten aber die Abgabe bei der anfallenden Kfz-Steuer wieder gutgeschrieben. Die anliegenden Staaten, allen voran Österreich, sehen sich diskriminiert und erwägen Klagen. Auch die Europäische Kommission steht der Einführung skeptisch gegenüber und hat aus diesem Grund ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Ob die deutsche „PKW-Maut“ europarechtswidrig ist oder nicht, wird schließlich der EuGH entscheiden müssen. Die Einführung wird daher nicht vor 2017 stattfinden, und das Urteil wird mit Spannung erwartet.

Eine Lösung des deutschen Problems wäre die Einführung einer europaweiten PKW-Maut, wie sie auch schon für LKW über 3,5 Tonnen besteht. Moderne Technologien könnten ermöglichen, dass jeder EU-Bürger mit seinem PKW mit eingebauter Empfangseinheit quer durch Europa fährt und so die zurückgelegte Strecke berechnet wird. Der Nutzer zahlt anschließend für diesen Weg. Dies ist derzeit noch eine Vision, an der allerdings fleißig gearbeitet wird und die möglicherweise in einigen Jahren Realität werden wird.

## Einleitung

Millionen von Fahrzeugen fahren täglich in Europa, dem größten Wirtschaftsraum der Welt, von A nach B. Der Zusammenschluss von derzeit 28 Staaten zur Europäischen Union bildet die Basis für einen riesigen Verkehrsraum, in dem 500 Millionen Menschen sich zwischen

den Mitgliedstaaten frei bewegen können. Nicht nur die Wege der Menschen selbst, sondern auch ihre Nachfrage nach immer mehr Gütern bringen mehr und mehr Fahrzeuge, die schädliche Abgase ausstoßen, auf die Straßen.

Diese Schadstoffe tragen nicht nur zum Klimawandel bei, sondern belasten auch das Volk und ihre Staaten. Um den volkswirtschaftlichen Schaden möglichst klein zu halten, greifen immer mehr Länder auf Straßenbenutzungsgebühren zurück. Diese sollen nicht nur für den Neubau und die Sanierung von Straßen verwendet werden, sondern auch die negativen Auswirkungen durch externe Effekte minimieren. Der Nutzer zahlt somit nicht nur für die Nutzung der Straßen, sondern auch für die Schäden an der Umwelt, die er durch seine Fahrt verursacht.

Die Mitgliedstaaten können die Straßenbenutzungsgebühren mit Rücksicht auf die EU-Verträge sowie sekundärrechtliche Regelungen frei gestalten und so auch über den Preis lenkend in den Verkehr eingreifen. Frächter umfahren daher Länder mit hohen Abgaben auf die Straßennutzung, und Privatpersonen steigen für ihre Reisen auf billigere Verkehrsmittel um. Zu hohe Gebühren und Steuern können sich allerdings auch negativ auf die Volkswirtschaft des Landes auswirken, weil Urlaubsgäste ausbleiben, Unternehmen absiedeln und Ähnliches.

Unabhängig von der Höhe der Gebühren müssen diese für alle Nutzer fair und gleich ausgestaltet sein. Gerade in einem Verkehrsraum wie Europa, wo sich kleine Staaten auf engem Raum befinden und daher viele ausländische Fahrzeuge unterwegs sind, darf ein Straßenbenutzungsgebührensysteem Ausländer nicht diskriminieren bzw. Inländer nicht bevorzugen. Dieser Tatsache muss sich auch Deutschlands Regierung bewusst sein, die aktuell eine „PKW-Maut“ einführen will, welche jedoch möglicherweise für Ausländer diskriminierend sein könnte.

Schließlich stellt sich die Frage, ob nicht die Europäische Union in der Lage wäre, für ihren gesamten Verkehrsraum ein Mautsystem für PKW zu entwickeln, welches für alle Länder fair ist und dadurch den Dschungel der verschiedenen Systeme lichtet. Für LKW gibt es bereits ein vergleichbares System, vielleicht in ein paar Jahren auch für PKW.

## **1 Straßennutzungsgebühren in Europa**

In den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union leben mehr als 500 Millionen Menschen auf einer Fläche von mehr als 4,5 Million km<sup>2</sup>, und beinahe jeder Zweite besitzt ein Kraftfahrzeug, Tendenz steigend.<sup>1</sup> Die Länge des europäischen Autobahnnetzes wurde Ende

---

<sup>1</sup> Vgl. Focus online v. 23.04.2013, [http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche\\_aid\\_969000.html](http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche_aid_969000.html).

2011 mit 71.405 Kilometer beziffert.<sup>2</sup> Erhaltung, Modernisierung und Ausbau des höherrangigen Verkehrsnetzes kosten den Mitgliedstaaten enorme Geldsummen, sind aber aus wirtschaftlicher Sicht für Unternehmen und für die Mobilität der Bürger unerlässlich. Die Verkehrsbranche bietet in der Europäischen Union 10 Millionen Menschen Arbeitsplätze und macht etwa 5% des BIP aus.<sup>3</sup> Mit dem immer größer werdenden Verkehrsaufkommen gehen allerdings auch erhebliche Umweltbeeinträchtigungen sowie häufige Unfälle einher, welche wiederum Kosten verursachen. Im Fachjargon werden diese als externe Effekte des Straßenverkehrs bezeichnet. Darunter fallen unter anderem die Luftverschmutzung, der Lärm sowie Überlastung und Unfälle<sup>4</sup>.

Daher wird an einer Internalisierung der externen Effekte gearbeitet, was bedeutet, dass der jeweilige Verursacher (Straßenverkehrsnutzer) die Kosten tragen soll.

Die Mitgliedstaaten haben dazu verschiedene Straßenbenutzungsgebühren wie Maut- oder Vignettensysteme eingeführt, um diese Kosten auf den Nutzer abzuwälzen. Zusätzlich erheben die Mitgliedstaaten Mineralöl- und Kfz-Steuer. Diese Abgaben sollen die externen Effekte verringern bzw. die dadurch entstehenden Kosten ausgleichen.<sup>5</sup> Die Höhe der Abgaben (Preispolitik) soll in der Verkehrspolitik als Lenkungseffekt dienen, um den Straßenverkehr auch auf andere Transportmittel wie Eisenbahn und Schifffahrt zu verteilen.<sup>6</sup>

Dieses Kapitel befasst sich mit den Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik, den internen und externen Effekten des Straßenverkehrs, den Steuern und Abgaben im Straßenverkehr sowie konkret mit Straßenbenutzungsgebühren.

## 1.1 Geschichte des europäischen Straßenverkehrs

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte in Europa eine neue Ordnung. Die große Staatendichte auf kleinem Raum erforderte auf internationaler Ebene bi- und multilaterale Abkommen bezüglich des grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs. Die Gründung der ECITO (European Central Inland Transport Organisation) 1945 war ein erster Versuch, eine übergeordnete Organisation für den europäischen Verkehrsraum zu schaffen. Die Meinungsverschiedenheiten der westlichen und östlichen Staaten waren allerdings zu groß, als dass die ECITO sich durchsetzen konnte, und so regelten die einzelnen Staaten ihren Verkehr auf nationaler Ebene selbst und grenzüberschreitend mit bilateralen

---

<sup>2</sup> Vgl. European Commission: European Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2014, S. 16 f.

<sup>3</sup> Vgl. Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endg., S. 5.

<sup>4</sup> Vgl. Grünbuch – Faire und effiziente Preise im Verkehr: Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, KOM (95) 691 endg., S. 5.

<sup>5</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 2.

<sup>6</sup> Vgl. Dambach, Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handelsspielräume – dargestellt am Beispiel der Straßenbenutzungsgebühren (2006), S. 13 f.

Abkommen mit ihren Nachbarstaaten.<sup>7</sup> Diesen Verträgen lagen zumeist wirtschaftliche Interessen zugrunde. Dabei wurde oftmals der Marktzugang beschränkt bzw. die Kobotage (Binnentransport durch Gebietsfremde) ausgeschlossen, um dadurch die inländische Wirtschaft zu stärken.

Auf nationaler Ebene wurde der Verkehr, im Speziellen der Gütertransport, durch staatliche Instrumente reguliert. Dazu wurden Marktzugangsbeschränkungen eingeführt, welche Transportunternehmen verpflichteten, ihre fachliche Eignung nachzuweisen, oder es wurden Höchstzahlen an Beförderungsleistungen für die Unternehmen festgesetzt. Des Weiteren wurden Beförderungsentgelte vorgeschrieben, die sich nach Gewicht und Entfernung berechnen ließen. Die Transportunternehmen wurden auch verpflichtet, Fahrpläne einzuführen sowie gleichmäßige Tarife für ihre Fahrten zu verlangen. Zusätzlich bestand ein Kontrahierungszwang für Unternehmen, damit bestimmte Strecken, welche aus wirtschaftlichen Gründen nicht befahren würden, trotzdem bedient werden. Durch diese Regulierungsmaßnahmen erhofften sich die Staaten, eine höhere Effizienz im Straßengüterverkehr zu erreichen. Hinzu kamen noch Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern sowie Straßenbenutzungsgebühren.

Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die 1951 gegründet wurde, beschäftigte sich bereits mit dem staatenübergreifenden Verkehr und hatte im Wesentlichen einen Regelungsinhalt, der ein Verbot von diskriminierenden Transportpreisen vorsah.<sup>8</sup> Das bedeutet, dass es schon vor der Gründung der EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) 1957 bi- und multilaterale Verkehrsabkommen in Europa gab, die sich aber je nach geopolitischer Lage der Staaten unterschieden.<sup>9</sup>

Die Römischen Verträge (EWG-Gründungsvertrag, EAG-Vertrag) enthielten dann einen ersten gemeinsamen Vertragsabschnitt zum Thema Verkehr. Wie aber auch schon in den Jahren zuvor gab es zwischen den Gründungsstaaten (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande) Meinungsverschiedenheiten aufgrund ihrer unterschiedlichen verkehrspolitischen Interessen, und so beinhaltete dieser Abschnitt kaum materielle Maßnahmen.<sup>10</sup> Hinzu kam, dass zu diesem Zeitpunkt andere Bereiche, wie die Agrarwirtschaft, von der EWG vorrangig bearbeitet wurden. Erst 1962 wurde endlich ein Zielkatalog zur gemeinsamen Verkehrspolitik verfasst. Dieser befasste sich das erste Mal mit einer Harmonisierung und Liberalisierung des gemeinschaftlichen Verkehrsmarktes. Ziel war, das Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs einem gemeinschaftlichen Konzept zu unterwerfen und die bilateralen Verträge zu einem Werk zusammenzufassen. Dabei sollten

---

<sup>7</sup> Vgl. *Trischler*, *Geteilte Welt? Verkehr in Europa im Zeichen des Kalten Krieges, 1945 – 1990*, in Roth, Schlögel (Hg.), *Neue Wege in ein neues Europa: Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert* (2009), S. 159.

<sup>8</sup> Vgl. *Dambach*, *Verkehrspolitik*, 44 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *Dambach*, *Verkehrspolitik*, S. 48.

<sup>10</sup> Vgl. *Dambach*, *Verkehrspolitik*, S. 49.

auch die eingangs erwähnten staatlichen Eingriffe und Beschränkungen des Güterverkehrs eingeschränkt werden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle zu schaffen. Jedoch hatten zu dieser Zeit nur die Niederlande ein verstärktes Interesse an einer gemeinsamen Verkehrspolitik, daher setzte die Kommission nur Teile des Konzeptes um.<sup>11</sup>

Als 1973 Dänemark, Großbritannien und Irland den Europäischen Gemeinschaften (EG)<sup>12</sup> beitraten, kam wieder Schwung in die europäische Verkehrspolitik. Diese Staaten lagen geographisch am Rande der Gemeinschaft, und um die Vorteile der Gemeinschaft nutzen zu können, benötigten sie Verbesserungen im Verkehrsbereich. Durch ihre Lage abseits vom europäischen Festland erhielten die Seeschifffahrt und der Luftverkehr eine Aufwertung. In einem Aktionsprogramm wurden Vorschläge für ein Zusammenwachsen der Verkehrssysteme der EG-Mitgliedstaaten zur Stärkung der Wirtschaftsgemeinschaft genannt. Einer der Punkte war die „Anlastung der Wegekosten an die Nutzer“<sup>13</sup>, also ein erster Versuch, dem Verursacher die Kosten der Nutzung anzulasten. Doch auch bis Mitte der 1980er Jahre kam man nicht über Vorschläge und Konzepte hinaus. Die gemeinsame Verkehrspolitik kam nicht vom Fleck.<sup>14</sup>

1983 kam allerdings Schwung in die europäische Verkehrsthematik, als das Europäische Parlament eine Untätigkeitsklage gegen den Rat vor dem Europäischen Gerichtshof einleitete.<sup>15</sup> Dabei beklagte das Parlament die Unproduktivität in der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik. Der Rat wurde teilweise wegen Untätigkeit verurteilt, da aber die Pflicht zur gemeinsamen Verkehrspolitik nicht ausreichend im EWG-Vertrag verankert war, wurde die Klage zum Großteil abgewiesen. Nichtsdestotrotz war dieses Urteil ein Wendepunkt in der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik, der wenige Jahre später die Anfänge der Liberalisierung des Verkehrsmarktes nach sich zog.<sup>16</sup>

Der erste große verkehrspolitische Grundsatzbeschluss erfolgte 1985, als der Verkehrsministerrat der Schaffung eines freien gemeinschaftlichen Verkehrsmarktes ohne jegliche Mengenbeschränkungen zustimmte. Dieser umfasste den Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie die Binnen- und Seeschifffahrt, wobei der Straßengüterverkehr Vorrang hatte. Bis 1993 wurden die Kapazitätsbeschränkungen abgeschafft, die freie Preisbildung und die Kabotage zugelassen.

---

<sup>11</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, S. 49 ff.

<sup>12</sup> Die Europäischen Gemeinschaften verbindet seit 1967 die Organe der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).

<sup>13</sup> Vgl. Aktionsprogramm zur Mitteilung der Kommission vom 26. Oktober 1973.

<sup>14</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, S. 52 ff.

<sup>15</sup> Vgl. EuGH v. 22. Mai 1985, Rs. C-13/83, Slg. 1985.

<sup>16</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, S. 54 ff.

In den folgenden Jahren hat die Harmonisierung und Liberalisierung des Binnenmarktes das Verkehrsaufkommen drastisch ansteigen lassen, und das führte schließlich zu einem Überdenken der europäischen Verkehrspolitik. Auf Grundlage von Expertenberichten erließ die Kommission im Februar 1992 ein Grünbuch über die Auswirkung des Verkehrs auf die Umwelt.<sup>17</sup> Der Inhalt behandelte die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems und die Möglichkeit, die Mobilität auf Dauer zu sichern. In dieser Zeit setzte sich das Europäische Parlament vermehrt für einen Eingriff der Mitgliedstaaten ein, um den negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt entgegenzuwirken. Eine bedeutende Maßnahme war, die externen Kosten des Straßenverkehrs stärker dem Verursacher anzulasten und dadurch mehr Mittel für den Ausbau der Infrastruktur zu erlangen, die den Anforderungen des steigenden Verkehrsaufkommens nicht mehr entsprach.<sup>18</sup> Im Dezember 1992 verfasste die Kommission der Europäischen Gemeinschaften das Weißbuch zur künftigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik.<sup>19</sup> Dies war das erste Weißbuch bezogen auf die europäische Verkehrspolitik, dem in den letzten 20 Jahren weitere in geänderter Form folgten. In Kapitel [1.2] befasst sich diese Arbeit mit der heutigen Europäischen Verkehrspolitik gemäß dem aktuellen Weißbuch zur Planung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraumes.<sup>20</sup>

## 1.2 Europäische Verkehrspolitik

Durch die stetige Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in den 90er Jahren und um die Jahrtausendwende hat sich die Europäische Union zu einem flächen- und einwohnermäßig beträchtlichen Staatenverbund entwickelt. Die Nachfrage der Bevölkerung nach Mobilität und Gütern steigt weiter an. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass sich die europäische Verkehrspolitik seit den 1960er Jahren vom großteils reinen Güterverkehr auf der Straße zu einem multikulturellen Verkehrsbinnenmarkt entwickelt hat, der aber bei weitem noch nicht vollendet ist. Die europäische Verkehrspolitik befasst sich heute nicht nur mit dem Straßenverkehr, sondern auch mit dem Schienen- und Luftverkehr sowie der Binnen- und Seeschifffahrt. Dabei sind die Verkehrssysteme der Mitgliedstaaten unterschiedlich, und es ist die Aufgabe der Europäischen Union, diese zusammenzuführen und einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum zu schaffen. Zu diesem Zwecke veröffentlicht die Europäische Kommission etwa alle 10 Jahre Weißbücher, welche sich der Zukunft des europäischen Verkehrs widmen. Die letzte Veröffentlichung datiert aus dem Jahre 2011. In Kapitel [1.2.1]

---

<sup>17</sup> Vgl. Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt – Eine Gemeinschaftsstrategie für eine „dauerhafte umweltgerechte Mobilität“, KOM (92) 46 endg.

<sup>18</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, 2006, S. 56 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Weißbuch – Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, KOM (92) 494 endg.

<sup>20</sup> Vgl. Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM (2011) 144 endg.

beschäftigt sich diese Arbeit konkret mit diesem Weißbuch und den dazugehörigen Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen. In Kapitel [1.2.2] wird anschließend ein kurzer Überblick über aktuelle Statistiken des europäischen Straßenverkehrs gegeben.

## **1.2.1 (Straßen-)Verkehrspolitik der Europäischen Union**

Das von der Europäischen Kommission präsentierte Weißbuch zur Planung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraumes gliedert sich in eine Darstellung des Ist-Zustandes und europapolitischer Grundsätze zum Thema Verkehr, detaillierte Vorstellung eines optimierten europäischen Verkehrsraumes in den kommenden Jahrzehnten und schließlich eine Strategie und Vorschläge, wie dieser einheitliche europäische Verkehrsraum geschaffen werden kann.

Den Vorgaben zur Liberalisierung und Homogenisierung des europäischen Verkehrsraumes gehen übergeordnete Klimaabkommen voraus. Diese fordern, die Treibhausgasemissionen weltweit spürbar zu mindern, um den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf maximal 2°C seit dem Beginn der Industrialisierung zu drücken. Für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedeutet dies eine Reduzierung der Emissionen bis 2050 zwischen 80-95% gegenüber 1990. Für den Verkehrssektor errechnete die Kommission daher eine Senkung der Treibhausgasabgase um 60% im selben Zeitraum. Als mittelfristiges Ziel sollen die Emissionen bis 2030 um 20% gegenüber 2008 gesenkt werden – dies wäre jedoch noch immer um 8% höher als 1990.<sup>21</sup>

Der Verkehr ist in den letzten Jahren energieeffizienter und umweltfreundlicher geworden, trotzdem fahren noch 96% der Kraftfahrzeuge mit Öl und Ölerzeugnissen. Nicht zu übersehen ist auch die immer noch steigende Anzahl an Kraftfahrzeugen in der EU und die damit einhergehende Überlastung der Straßen sowie die dadurch immer größer werdende Lärmbelastung. Zudem ist das Straßennetz der östlichen und jüngeren Mitgliedstaaten weniger gut entwickelt als das der westlichen Staaten.<sup>22</sup>

Diese Fakten stellen die Europäische Union vor eine Herausforderung in den nächsten Jahren. Der Verkehr ist für die europäische Wirtschaft unerlässlich, und nachhaltige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sind für die Stärkung des Wirtschaftsraumes und Verbesserung der Mobilität der Menschen essenziell. Im Folgenden werden Vorschläge für einen wettbewerbsfähigen und ressourcenschonenden europäischen Verkehrsraum erläutert.

Das Weißbuch enthält vier übergeordnete Primärziele:

---

<sup>21</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 3 f.

<sup>22</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 4.

- Bei steigendem Verkehrswachstum die Mobilität aufrecht zu halten und dabei die Emissionen um 60% zu reduzieren.<sup>23</sup>
- Ein Kernnetz zwischen den Städten zu schaffen um die multimodale Beförderung von Waren und Personen wirkungsvoller zu gestalten.<sup>24</sup>
- Die Schaffung von fairen Wettbewerbsbedingungen für den länderübergreifenden Personen- und Güterverkehr.<sup>25</sup>
- Eine umweltfreundliche Ausgestaltung des Stadt- und Pendlerverkehrs.<sup>26</sup>

Die Visionen zur Umsetzung dieser Ziele sind vielfältig. Für den Straßenverkehr wird bis 2030 die Halbierung der PKW im Stadtverkehr, die mit konventionellem Kraftstoff unterwegs sind, gefordert. Bis 2050 soll im Stadtverkehr dann zur Gänze auf diese Fahrzeuge verzichtet werden. Eine Verlagerung des Straßengüterverkehrs von 30% auf andere Verkehrsträger wie Schifffahrt und Eisenbahn ist ebenfalls bis 2030 vorgesehen (50% bis 2050). Dazu soll auch die Umsetzung des Ausbaus des europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes bis 2050 beitragen. Und schließlich werden auch noch nach dem Prinzip „Verursacher zahlt“ Straßenbenutzungsgebühren gefordert, die die öffentliche Hand aus der Verpflichtung der Finanzierung der Verkehrsinvestitionen entbindet und die Privaten mehr einbezieht.<sup>27</sup>

Im letzten Teil des Weißbuches wird die Europäische Kommission konkret und legt eine Strategie fest, die in den kommenden Jahren einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum sichern soll. Sie bezieht sich dabei nicht nur auf den Straßenverkehr, sondern geht auch detailliert auf die Schaffung eines einheitlichen Luft- und Eisenbahnverkehrsraumes sowie auf den „blauen Gürtel“ ein, der sich dem Schifffahrtsverkehr widmet.<sup>28</sup> Eine Nebenbedingung dieser Strategie ist es, die technische Sicherheit im Verkehr zu verbessern. Auch die Quantität, Qualität und Zuverlässigkeit der Verkehrsdienstleistungen soll gesteigert werden und so den Ansprüchen eines hochmodernen Verkehrsraums entsprechen. Zu diesem Zweck ist es auch nötig, Innovation und Forschung im Verkehr voranzutreiben, die Effizienz und Nachhaltigkeit steigern.<sup>29</sup> Diese Bedingungen müssen unter der Diskrepanz zwischen west- und osteuropäischen Verkehrsinfrastrukturen erfüllt werden, die langfristig aneinander angepasst werden müssen. Für die Umsetzung dieser ambitionierten Vorgaben hat die Europäische Kommission zwischen 2010 und 2030 einen finanziellen Rahmen von 1,5 Billionen Euro errechnet. Die Kosten für moderne Technologien und Innovationen zur Reduzierung der schädlichen Emissionen sind darin jedoch noch nicht enthalten. Diese werden auf eine

---

<sup>23</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 5.

<sup>24</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 7.

<sup>25</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 8.

<sup>26</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 9.

<sup>27</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 11.

<sup>28</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 12.

<sup>29</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 14.

weitere Billion Euro geschätzt. Hierbei wird spezifisch auf die Internalisierung der externen Kosten über Straßenbenutzungsgebühren eingegangen. Dabei sollen auf lange Sicht gesehen PKW wie LKW nach der „Eurovignetten-Richtlinie“<sup>30</sup> Straßenbenutzungsgebühren für das gesamte europäische Verkehrsnetz bezahlen.<sup>31</sup>

Abschließend befindet sich im Anhang des Weißbuches eine Liste an Initiativen, die zur Vereinheitlichung des europäischen Verkehrsraums beitragen sollen.<sup>32</sup> Nachstehend werden einige wenige herausgegriffen, die sich speziell mit dem Straßenverkehr befassen:

- Überprüfung der Marktsituation im Straßengüterverkehr und Angleichung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten mit Augenmerk auf Beseitigung von Kabotage-Einschränkungen.
- „Vision Null“ in der Straßenverkehrssicherheit durch technische Innovationen, wie Systeme zur Fahrerunterstützung (z.B. intelligente Geschwindigkeitsbegrenzer) oder Sensibilisierung der Verkehrsteilnehmer zur Nutzung der Sicherheitsausrüstung in Fahrzeugen.
- Bau von umweltfreundlicheren und geräuschärmeren Fahrzeugen inklusive Nutzung umweltschonenderer, alternativer Kraftstoffe sowie Ausbau der zugehörigen Infrastruktur.
- Echtzeitinformationssysteme zur besseren Steuerung von Verkehrsströmen sowie Systeme zur Luftschadstoffmessung für momentane Geschwindigkeitsanpassung bei Überschreitung von Grenzwerten.
- Förderungen für den Austausch von alten umweltverschmutzenden Fahrzeugen.
- Augenmerk auf umweltbewusstes Fahren in der Führerscheinausbildung.
- Entwicklung und Beurteilung von Innenstadtmautsystemen bzw. Zufahrtsbeschränkungen.

Dieses Weißbuch ist nicht als Stein der Weisen des europäischen Verkehrs zu sehen, sondern als Leitfaden, der berechtigterweise auch Kritik mit sich bringt. Nach seiner Veröffentlichung beschäftigten sich unabhängige Gremien mit dessen Inhalt. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen gaben dazu schriftliche Stellungnahmen ab. Nachfolgend werden hier auszugsweise Kommentare der Ausschüsse (im Speziellen zum Thema Straßenverkehr) dargelegt.

### ***Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:***<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.6.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 187/42 v. 20.7.1999, S. 42.

<sup>31</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 18.

<sup>32</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg., S. 21 ff.

Der Ausschuss bemängelt, dass es kaum Fristenvorgaben für die Umsetzung der Vorschläge gibt. Es werden lediglich strategische und taktische Maßnahmen bis 2050 bestimmt. Ein konkreter und detaillierter Arbeitsplan für die Jahre 2013-2020 würde die Umsetzung vorantreiben. Des Weiteren begrüßt der Ausschuss das Verursacherprinzip bei den Straßenbenutzungsgebühren und wünscht, die Einnahmen daraus für ein nachhaltiges Verkehrssystem zu verwenden. Der Preis darf allerdings nicht zu hoch sein, da sonst Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen unter belastenden Wettbewerbsverzerrungen leiden könnten. Für den Güterverkehr wird eine Vereinheitlichung der Straßenbenutzungssysteme vorgeschlagen, da derzeit viele verschiedene Geräte an Bord der Fahrzeuge mitgeführt werden müssen. Ein massiver Kritikpunkt des Ausschusses ist, dass das Thema der Alpenpässe mit keinem Wort erwähnt wird. Die Schienen- und Straßenverkehrsstruktur wird in den kommenden Jahren die Kapazitäten der Alpenquerung nicht mehr tragen können, argumentiert der Ausschuss.

### ***Stellungnahme des Ausschusses der Regionen:***<sup>34</sup>

Der Ausschuss der Regionen vertritt grundsätzlich dieselbe Auffassung wie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss. Er plädiert ebenso für Zwischenziele und einen Orientierungsrahmen für die Umsetzung der Maßnahmen und spricht sich auch für die Internalisierung der externen Kosten aus. Zusätzlich ist er der Vorstellung, dass die Ziele für die Verkehrsverlagerung von der Straße auf Schiene oder Schifffahrt noch nicht ehrgeizig genug sind und fordert weitere Vorschläge der Kommission.

Das Weißbuch ist ein Grundsatzpapier, das mit Vorschlägen und Maßnahmen den europäischen Verkehrsraum in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vereinheitlichen soll. Inwiefern dies gelingen wird, hängt von vielen Faktoren ab. 2021 wird voraussichtlich das nächste Weißbuch zum Thema Verkehr veröffentlicht. Es wäre zu wünschen, dass es auf viele bereits umgesetzte Maßnahmen zurückblicken und so den Weg zur Vereinheitlichung des europäischen Verkehrsraumes fortsetzen kann.

## **1.2.2 Statistiken des europäischen Straßenverkehrs**

Um die Materie des Straßenverkehrs greifbarer zu machen, werden in diesem Kapitel diverse Statistiken des europäischen Straßenverkehrs angeführt. Wie in Kapitel [1] zitiert, umfasste das europäische Autobahnnetz Ende 2011 71.405 Kilometer, und von den rund 500 Millionen in der EU lebenden Menschen besitzt etwa jeder Zweite ein Kraftfahrzeug. Für den Straßenverkehr ist allerdings der Güterkraftverkehr von entscheidender Bedeutung. In

---

<sup>33</sup> Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, KOM (2011) 144 endg.

<sup>34</sup> Vgl. Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“, KOM (2011) 144 endg.

diesem Markt sind rund 600.000 – hauptsächlich – Kleinunternehmen mit durchschnittlich 4 Arbeitnehmern beheimatet. Damit umfasst der Güterverkehrsmarkt beinahe 3 Millionen Beschäftigte.<sup>35</sup>

Am Landweg entfallen über 70% der Transporte (in Tonnenkilometern) auf den Straßengüterverkehr. Dieser Wert war in den Jahren 2002 bis 2012 konstant, nur die absoluten Werte der Gütertransporte in Tonnenkilometern sind im Zuge der Wirtschaftskrise um 12% vom Jahr 2007 zum Jahr 2012 gesunken. Im Jahr 2004 betrug der Anteil des internationalen Straßengüterverkehrs, also der Transport von einem Land in ein anderes inklusive Kabotage, 30% des gesamten Straßengüterverkehrs. 8 Jahre später hatte sich der Anteil schon auf 33% erhöht, Tendenz steigend. Dies ist unter anderem auf die positiven Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes zurückzuführen. 78% Prozent dieser Transporte werden von Unternehmen ausgeführt, die entweder im Start- oder im Zielland ihren Firmensitz haben, der Rest sind Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat. Diese Dreiländerverkehrsaktivitäten erfreuen sich in den letzten Jahren immer größerer Beliebtheit und sind ein stark wachsender Unternehmensmarkt. Leerfahrten fallen bei diesen Unternehmen weniger häufig an, wodurch sie viel produktiver sind als rein nationale Transportunternehmen.

Bei 56% der Gütertransporte im Straßenverkehr werden Distanzen von 300 Kilometern und mehr zurückgelegt. Die Europäische Kommission hat sich bis 2030 zum Ziel gesetzt, 30% dieses Anteils auf Schienen- und Schifffahrtsverkehr zu verlegen. Die am häufigsten transportierten Produkte sind Steine und Erden (26%) vor sonstigen mineralischen Nichtmetall-Produkten (14%) und Nahrungs- und Genussmitteln, Getränken und Tabakwaren (12%).<sup>36</sup>

Der Kostenfaktor spielt im Transportmarkt eine entscheidende Rolle. Dabei sind die Kosten direkt mit den Mitgliedstaaten verknüpft und unterscheiden sich von Staat zu Staat. Dabei zu unterscheiden sind fixe Kosten des Unternehmenssitzstaates (Kfz- und Unternehmenssteuern, etc.) und variable Kosten am Fahrweg durch die Mitgliedstaaten (Straßenbenutzungsgebühren und Kraftstoffsteuern).<sup>37</sup> In Abbildung 1 ist eine Kostenaufschlüsselung für Kraftfahrzeugunternehmer dargestellt. Davon lässt sich ableiten, dass die Kosten für die Fahrer (Löhne, Versicherungen, etc.) in Deutschland, Holland und Dänemark im Vergleich zu den sonstigen Kosten sehr hoch sind, worunter auch die Straßenbenutzungsgebühren fallen. In Polen wiederum sind die Kosten für die Fahrer eher

---

<sup>35</sup> Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Kraftverkehrsmarkt in der Union, KOM (2014) 222 endg., S. 5 f.

<sup>36</sup> Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 70/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2012 über die statistische Erfassung des Güterkraftverkehrs KOM (2015) 17 endg., S. 9 f.

<sup>37</sup> Vgl. KOM (2014) 222 endg., S. 11 f.

gering. Ein ostdeutscher Jungunternehmer würde daher seinen Firmensitz nach Polen verlegen und in Deutschland Gütertransporte durchführen.

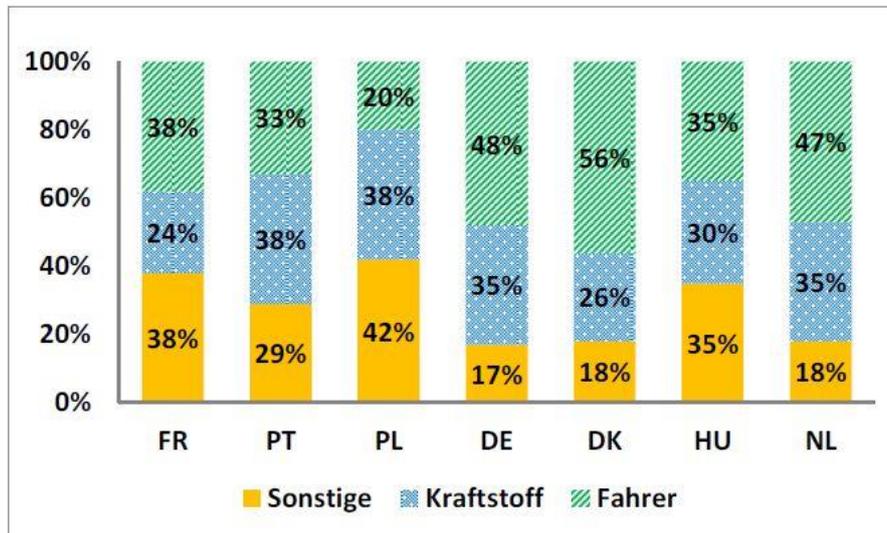


Abbildung 1: Kosten für Kraftfahrzeugunternehmer aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten (Quelle: Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2013.)

Die im Zuge dieser Arbeit untersuchten Straßenbenutzungsgebühren schlagen sich allerdings in der Transportroute nieder. Hierbei stellt sich für die Unternehmer die Frage, welche Route die kostengünstigste ist. Die Umgehung von Straßennutzungsgebühren ist hier naheliegend. Auch aus diesem Grund hat die Europäische Kommission 1999 die Richtlinie über die Gebührenerhebung für bestimmte Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge<sup>38</sup> („Eurovignetten-Richtlinie“) veröffentlicht.

Das Thema Kosten im Straßenverkehr wird in den Kapiteln [1.3] und [1.4] näher beleuchtet. Zum Abschluss noch eine erfreuliche Statistik aus dem Sicherheitsbereich. Im Jahr 2012 starben rund 28.000 Menschen im Straßenverkehr, um rund 2500 weniger als 2011. Seit 2001 hat sich die Zahl der Verkehrstoten um knapp die Hälfte verringert (-48,8%).<sup>39</sup> Auch wenn dies noch immer eine hohe Opferanzahl darstellt, ist man auf gutem Weg, das Ziel der Europäischen Kommission „Vision Null“ eines Tages zu erreichen.

### 1.3 Externe Kosten/Effekte des Straßenverkehrs

Die externen Effekte sind ein enormer Kostenfaktor im (Straßen-)Verkehr. Schon 1995, im Grünbuch über faire und effiziente Preise im Verkehr<sup>40</sup>, merkte die Europäische Kommission

<sup>38</sup> Vgl. Richtlinie 1999/62/EG.

<sup>39</sup> Vgl. European Commission: European Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2014, S. 16, 76.

<sup>40</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg.

an: „[...] wächst jedoch die Besorgnis über zunehmende Verkehrsüberlastung, Umweltauswirkungen und Unfälle. Es wird immer deutlicher, dass mit den derzeitigen politischen Konzepten keine auf Dauer tragbare Verkehrsentwicklung möglich ist. Ohne erhebliche Veränderungen der Verkehrsgewohnheiten und der Verkehrsinvestitionen sind immer größere Verzögerungen und höhere Kosten unvermeidbar.“<sup>41</sup>

Das Thema externe Kosten ist unweigerlich mit der Verkehrspolitik und Preisgestaltung verbunden. Es herrscht eine Diskrepanz zwischen den bezahlten Preisen bei der Nutzung der Straßen und Fahrzeuge und den tatsächlich anfallenden Kosten. Dazu zählen die Schäden durch Unfälle, Lärmbelästigung, Luftverschmutzung und auch der Zeitverlust durch Verkehrsbehinderungen und Staus.<sup>42</sup> Die externen Effekte variieren auch zwischen Stadt- und Landgebiet, wobei es in der Stadt, vor allem durch Überlastungen, zu viel höheren externen Kosten kommt als auf dem Land. Diese Kosten werden nicht jedem Nutzer einzeln zugerechnet, sondern fallen auf die gesamte Gesellschaft zurück. Die staatlichen Regierungen haben mehrere politische Instrumente, mit denen sie die Verursacher besser zur Kasse bitten können. Dazu zählen Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern, Straßenbenutzungsgebühren, Unterstützung beim Kauf von schadstoffarmen Fahrzeugen, und so weiter. Es erfordert allerdings viel politisches Geschick, die Preise richtig zu setzen, um einerseits die Kosten dem Verursacher bestmöglich anzulasten, aber gleichzeitig die Unternehmer und Arbeitnehmer nicht zu sehr zu belasten, da zu hohe Preise wiederum negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben können.<sup>43</sup> Eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur ist für die Wirtschaft enorm wichtig, und daher sind ständige Weiterentwicklungen und Investitionen in den Verkehrsbereich unverzichtbar.

### 1.3.1 Infrastrukturkosten

Bei den Infrastrukturkosten kann zwischen Kapitalkosten und Betriebs- und Wartungskosten unterschieden werden. Unter Kapitalkosten fallen alle bestehenden Verkehrswege, wie Straßen, Gleise und Binnenschiffahrtswege sowie die dazugehörigen Infrastrukturbauten wie Raststätten, Bahnhöfe und Häfen. Betriebs- und Wartungskosten werden, wie der Name schon sagt, für Reparaturarbeiten und Instandhaltung der Verkehrswege aufgewendet. Diese Kosten sind teilweise vom jeweiligen Verkehrsaufkommen abhängig und teilweise auch vom Wetter. Viel Regen und Schnee in den Alpenregionen beanspruchen die Straßen enorm und führen zu häufigeren Instandhaltungsarbeiten. Allerdings sind auch das Verkehrsaufkommen, die Anzahl an Schwerfahrzeugen sowie deren Nutzlast ausschlaggebend für die Abnutzung der Straße.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> KOM (95) 691 endg., S. i.

<sup>42</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 5.

<sup>43</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 9 f.

<sup>44</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 12 f.

Die Infrastrukturkosten sollen nicht von der Allgemeinheit der Bürger bezahlt werden, sondern durch Gebühren der jeweiligen Nutzer. Das Grünbuch über faire und effiziente Preise im Verkehr von 1995 legt drei wichtige Voraussetzungen fest.

*„Die Gebühren für den einzelnen Nutzer sollten so weit wie möglich den Istkosten entsprechen.“*

Dies lässt dem Nutzer die Möglichkeit offen, seine Kosten zu senken. Die Straßenabnutzung lässt sich leicht an der Anzahl der Achsen eines LKW berechnen. Verwendet ein Transportunternehmen kleinere LKW, kann es dadurch seine Ausgaben senken.

*„Die Gebühren sollten die gesamten Infrastrukturkosten decken.“*

Kurz gesagt ist dies nötig, damit der Staat keine Mittel zuschießen muss und private Mautstraßenbesitzer nicht in Konkurs gehen.

*„Die Gebühren müssen transparent sein.“*

Jedem Nutzer soll es möglich sein zu verstehen, warum er wieviel zu bezahlen hat.<sup>45</sup>

### 1.3.2 Überlastung und Stau

Verkehrsüberlastungen sind für den Großteil der externen Kosten verantwortlich. Klar wird das allerdings erst auf den zweiten Blick. Die Knappheit der Infrastruktur führt zu Überlastungen und Staus. Es sind mehr Fahrzeuge unterwegs, als der Verkehrsweg bedienen kann. Es entstehen Verspätungen für jeden Nutzer. Diese Zeitverluste lassen sich in wirtschaftliche Verluste und einen höheren Energieverbrauch bei Stop and go-Verkehr umwandeln. Mit jedem Fahrzeug mehr steigt die Überlastung proportional an und somit auch die wirtschaftlichen Verluste und der Energieverbrauch. Ein großes Problem dabei ist, dass die Menschen nur an ihren persönlichen Verlust (Zeit und Energie) denken, aber jenen, den sie bei anderen Verkehrsteilnehmern verursachen, außer Acht lassen. Die Entscheidungen für das optimale Verkehrsmittel und den Verkehrsweg werden rein für den eigenen Nutzen getroffen, die Kosten, die dadurch für andere (Stauteilnehmer) entstehen, werden dabei nicht berücksichtigt. Der volkswirtschaftliche Gedanke wird außer Acht gelassen.

Überlastungen und Staus korrelieren außerdem sehr stark mit Ort und Zeit. Arbeitsplätze und Schulen befinden sich in Ballungszentren und haben sehr ähnliche Zeitstrukturen. Aus diesem Grund finden Verkehrsüberlastungen zumeist an denselben Orten und zu ähnlichen Zeiten statt.

Die Reduktion von Überlastungen sollte daher nicht über eine pauschale Gebühr erfolgen, sondern über eine zeitlich und örtlich differenzierte. Je höher die potenzielle

---

<sup>45</sup> KOM (95) 691 endg., S. 13 f.

Verkehrsbelastung an einem speziellen Ort zu einer bestimmten Zeit ist, desto höher sollten die Benutzungsgebühren sein. Dies hätte zur Folge, dass nur mehr jene Personen den Verkehrsweg nutzen, deren Nutzen noch immer höher ist als die Gesamtkosten. All jene, bei denen die Kosten den Nutzen übersteigen, würden zu einer anderen Zeit fahren oder einen anderen Verkehrsweg bzw. ein anderes Verkehrsmittel wählen. Seltener Verkehrsüberlastungen und ein geringerer Energieverbrauch kämen der Allgemeinheit zugute. Durch die höheren Benutzungsgebühren würden auch mehr Mittel zur Deckung der Infrastrukturkosten zur Verfügung stehen.

Neben Gebührenanpassungen können auch Verkehrsleit- und Informationssysteme die Kapazitäten der Infrastruktur optimieren. Das Nutzen von öffentlichen Verkehrsmitteln oder das heute moderne Carsharing sind ebenfalls Alternativen, um Überlastungen zu vermeiden.<sup>46</sup>

### 1.3.3 Verkehrsunfälle

Verkehrsunfälle haben nicht nur negative Auswirkungen auf den Verkehr als externe Kosten, sondern sind vor allem für die Angehörigen tragisch. 1995 belief sich die Zahl der Verkehrstoten in Europa auf rund 50.000 Personen<sup>47</sup>, die letzten Daten aus dem Jahr 2014 zeigen einen Rückgang um fast 50% auf 25.700 Menschen.<sup>48</sup> Dieser Rückgang in den letzten 19 Jahren zeigt zwar einerseits, dass man auf einem guten Weg zur „Vision Null“ ist, allerdings bedeutet es andererseits, dass noch immer rund 70 Menschen pro Tag im Verkehr ums Leben kommen. Unzählige Unfälle mit Schwerverletzten, Leichtverletzten und Sachschäden müssen noch hinzugezählt werden. Die häufigste Unfallursache ist menschliches Versagen, dazu zählen erhöhte Geschwindigkeit, Alkoholeinfluss, Überholen und Ähnliches.<sup>49</sup>

Der wirtschaftliche Schaden daraus ist enorm. Die Kosten belaufen sich auf einen zweistelligen Milliardenbetrag.<sup>50</sup> Der materielle sowie der gesundheitliche Schaden werden zum Großteil von Versicherungen getragen, der Rest fällt allerdings auf die Allgemeinheit zurück und kann zu den externen Kosten gerechnet werden. Die exakte Berechnung dieser Kosten gestaltet sich jedoch diffizil, und die Anrechnung auf die Straßenbenutzungsgebühren fällt nicht leicht.

---

<sup>46</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 14 ff.

<sup>47</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 24.

<sup>48</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland v. 24.03.2015: Mehr Verkehrstote auf deutschen Straßen [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/13193\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13193_de.htm).

<sup>49</sup> Vgl. Verkehrssicherheitsreport 2012 Mensch und Technik, Strategie zur Unfallvermeidung auf den Straßen Europas, Dekra Automobile GmbH, 2012, S. 12.

<sup>50</sup> Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM (03) 448 endg., S. 4.

Die Rechnung zur Verringerung der externen Kosten durch Verkehrsunfälle ist einfach. Die Zahl der Unfälle muss rückläufig sein, vor allem bei Unfällen mit Verkehrstoten. Die Methoden zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit sind erhöhte Sicherheitsstandards für die Fahrzeughersteller, Risikoverringerung durch verbesserte Verkehrsinfrastruktur und Erhöhung der Regelakzeptanz sowie altersgerechte Mobilitätsberatung und Verkehrserziehung.<sup>51</sup> Die „Vision Null“ ist ein ambitioniertes Ziel, doch die jährlichen Unfallstatistiken zeigen, dass man auf dem richtigen Weg ist, nicht nur um die Kosten durch Verkehrsunfälle zu verringern, sondern um Leid zu minimieren.

### 1.3.4 Luftverschmutzung

Die Luftverschmutzung, die durch die Emissionen des Straßenverkehrs einhergeht und so die Umwelt und das Klima belastet, ist bekannt. Den größten Anteil der Emissionen aus dem Straßenverkehr stellen Kohlenmonoxid (CO) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) dar. Dazu kommen noch bodennahes Ozon und luftverunreinigende Stoffe aus den Kraftstoffen wie Blei und Benzol. Die Freisetzung dieser Stoffe hängt stark von der Technologie der Fahrzeuge ab und hat sich in den letzten Dekaden enorm verbessert. Ausschlaggebend dafür dürften auch die ersten Anzeichen des drohenden Klimawandels und die zukünftige Rohstoffknappheit sein.

Die Auswirkungen der Luftverschmutzung können lokal, regional und global beobachtet werden. Lokal können Sachschäden an Gebäuden und der Pflanzenwelt entstehen, und im schlimmsten Fall treten gesundheitliche Probleme, wie Atemwegserkrankungen, bei der lokalen Bevölkerung auf. Versauerung der Böden und bodennahes Ozon können Auswirkungen im regionalen Bereich sein. Global ist der Verkehr einer der Hauptverursacher des sogenannten Treibhauseffektes, der (vermutlich) einer der treibenden Faktoren der Klimaerwärmung ist. Zu den externen Kosten können primär die lokalen und regionalen Auswirkungen gezählt werden. Wie sehr sich der Klimawandel auf unsere Umwelt auswirkt, lässt sich nur schwer quantifizieren. Gesundheitliche Beeinträchtigung und Sachschäden lassen sich allerdings berechnen. Im Grünbuch von 1995 wurde für den Schaden durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung ein durchschnittlicher Wert von 0,4% des Bruttosozialproduktes der europäischen Staaten errechnet. Der Wert ist jedoch nur eine grobe Schätzung, da die (gesundheitlichen) Folgen erst Jahre später auftreten können.<sup>52</sup>

Die Schadstoffemissionen sind je nach Motor verschieden hoch. Faktoren wie Bauart, Alter, Wartungszustand und Größe des Motors sind ausschlaggebend. Die Fahrweise, die Motorenart (Benzin oder Diesel) und die tatsächlichen Fahrbedingungen spielen ebenfalls eine Rolle bei der Höhe der Schadstoffemissionen.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Vgl. Verkehrssicherheitsreport 2012 Mensch und Technik, S. 24.

<sup>52</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 32 f.

<sup>53</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 35.

Die Verringerung der Schadstoffemissionen kann, wie alle externen Effekte, durch weniger Fahrten mit Straßenverkehrsfahrzeugen erreicht werden. Aber auch die Forschung und Entwicklung schadstoffarmer Fahrzeuge durch die Unternehmen hat bisher den Ausstoß der schädlichen Abgase gesenkt und wird ihn weiter senken. Die Internalisierung der externen Kosten, also das Anlasten an den Verursacher, wird nicht nur über die Straßenbenutzungsgebühr verwirklicht, sondern findet bereits beim Neukauf von Fahrzeugen statt, bei dem eine emissionsabhängige Gebühr (Normverbraucherabgabe) zu bezahlen ist. Entscheidet man sich für ein schadstoffarmes und leistungsschwächeres Auto, fällt diese Gebühr geringer aus. Hier wird ein Anreiz zum Kauf von Fahrzeugen mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen geschaffen. Eine andere Motivation kann eine Abwrackprämie bringen. Dabei erhalten Neuwagenkäufer eine gesetzliche Gutschrift beim Eintausch ihres alten, umweltbelastenden Fahrzeugs.<sup>54</sup>

In Österreich wird Luftverschmutzung durch den Straßenverkehr hauptsächlich mit der genannten Normverbrauchsabgabe (NoVA) eingehoben. Die Straßenbenutzungsgebühr auf den österreichischen Autobahnen und Schnellstraßen (Vignette) ist für alle zweispurigen Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen, unabhängig vom Wert ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen, gleich hoch. In Deutschland hingegen wird bei der derzeitigen Diskussion über die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr ein Modell vorgelegt, das unterschiedlich hohe Vignettenpreise je Abgasklasse vorsieht. Hier soll also der Verursacher direkt über die Straßenbenutzungsgebühr für die Luftverschmutzung zur Verantwortung gezogen werden.

### 1.3.5 Lärmbelästigung

Der verkehrsbedingte Lärm ist eines der größten Probleme in Städten. Während es am Land höchstens entlang von höherrangigen Verkehrswegen zu Lärmbelästigung kommt, ist diese in der Stadt um ein Vielfaches höher. Die dadurch entstehenden externen Kosten sind schwer festzustellen.

Wie auch bei der Luftverschmutzung nahm die Lärmbelästigung durch neuere, geräuschärmere Fahrzeuge ab. Dabei muss man heutzutage Elektrofahrzeuge hervorheben, die so gut wie lautlos über die Straße gleiten. Eine geräuschabhängige Gebühr (vgl. NoVA für CO<sub>2</sub>-Emissionen) gibt es allerdings nicht. Deshalb sollten die entstehenden externen Kosten in der Straßenbenutzungsgebühr Eingang finden.

Eine komplett andere, aber gängige Methode ist es, Menschen, die direkt und nachweislich einer hohen Lärmbelästigung durch den Straßenverkehr ausgesetzt sind, zu entschädigen. Dies betrifft zumeist Grundstücke von Personen, die durch eine neue Straßeninfrastruktur an Wert verloren haben.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 35 ff.

<sup>55</sup> Vgl. KOM (95) 691 endg., S. 40 ff.

## 1.4 Abgaben im Verkehrsbereich

Nicht nur beim Kauf eines Kraftfahrzeuges fallen Abgaben an, sondern auch beim Halten und Nutzen. Grundsätzlich muss allerdings zwischen Steuern und Gebühren unterschieden werden. Denn eine Steuer ist eine Geldleistung, die ohne eine unmittelbare Gegenleistung an eine Gebietskörperschaft abgeführt werden muss. Eine Gebühr hingegen ist zwar ebenfalls eine Geldleistung an eine Gebietskörperschaft, ihr gegenüber steht allerdings eine vom Bürger konkret in Anspruch genommene Leistung.<sup>56</sup>

Auf europäischer Ebene werden im Verkehrsbereich Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuern eingehoben. Diese beiden Steuern unterscheiden sich darin, dass die Kfz-Steuer schon alleine beim Halten eines Fahrzeugs anfällt, ohne einen einzigen Kilometer gefahren zu sein. Erst beim Ingangsetzen des Fahrzeugs und dem Verbrauch von Kraftstoff fallen bei der nächsten Tankfüllung Mineralölsteuern an.<sup>57</sup>

Auf den ersten Blick sind dies alle steuerlichen Abgaben, die für einen Kfz-Halter anfallen. Näher betrachtet finden sich noch weitere Steuern, die oft nicht als fahrzeugbezogen erachtet werden. Beim Kauf des Fahrzeugs, beim Tanken und bei Reparaturen fällt die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) an, und bei der Autoversicherung sind ebenfalls eine Versicherungs- und eine motorbezogene Versicherungssteuer an den Staat abzuliefern.<sup>58</sup> So liefert jeder Kfz-Nutzer einiges an Steuergeld an den Staat, für das er keine konkrete Gegenleistung erhält. Die Höhe des Betrages ist allerdings von einigen Faktoren wie Nutzung, Motorenstärke und Verbrauch abhängig. Zusätzlich ist entscheidend, in welchem Staat das Fahrzeug gekauft und angemeldet wird. Unternehmen mit Sitz in verschiedenen Ländern können dies für ihre Fahrzeugflotte zu ihrem Vorteil ausnutzen.

Bei den Gebühren fällt der erste Blick auf die Straßenbenutzungsgebühr. Diese ist die dritte große Abgabe nach der Kfz-Steuer beim Halten und der Mineralölsteuer beim Nutzen (Kauf von Kraftstoff) eines Fahrzeuges. Diese Abgabe bezieht sich auf die Nutzung von konkreten Verkehrswegen, es wird also eine Gebühr für eine Wegstrecke oder die Dauer der Nutzung des Verkehrsweges eingehoben. Der Gebührenzahler erhält daher für seine Abgabe die Erlaubnis, einen Verkehrsweg zu nutzen. Bei den Straßenbenutzungsgebühren unterscheidet man zwischen einer zeitabhängigen Benutzungsgebühr, einer sogenannten Vignette, und einer entfernungsabhängigen Gebühr, der sogenannten Maut.<sup>59</sup> Dieses Thema wird konkret in Kapitel [1.6] behandelt.

---

<sup>56</sup> Vgl. *Tumpel*, *Steuern Kompakt 2005 – Eine Einführung in die Steuerlehre*, 2005, S. 14.

<sup>57</sup> Vgl. *Dambach*, *Verkehrspolitik*, 2006, S. 77.

<sup>58</sup> Vgl. *Autorevue* v. 26.08.2014: *Kostenüberblick: Soviel zahlt man fürs Autofahren in Österreich*, <http://autorevue.at/serviceartikel/auto-kosten-oesterreich>.

<sup>59</sup> Vgl. *Rathke*, *Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht*, *Deutscher Bundestag*, 2014, S. 5.

## 1.5 Grundsätze zu Straßenbenutzungsgebühren im EU-Vertrag

Die gemeinsame europäische Verkehrspolitik wird in Art. 90 ff AEUV geregelt und stellt eine geteilte Zuständigkeit nach Art. 4 Abs. 2 lit. g AEUV dar. Gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV bedeutet das, dass die Europäische Union einheitliche Regelungen im Bereich der Verkehrspolitik erlassen darf. Nimmt sie diese Zuständigkeit nicht in Anspruch, fällt diese den Mitgliedstaaten zu. Bis dato macht die Union nur im Falle der Gebühreneinhebung für bestimmte Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge von ihrem Recht Gebrauch. Diese sogenannte „Eurovignetten-Richtlinie“ beschränkt sich auf Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen, die das höherrangige Straßennetz (Autobahnen und Ähnliches) nutzen. Details dazu werden in Kapitel [1.7.1] erläutert. Für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht unter 3,5 Tonnen sieht das Unionsrecht keine Regelungen vor. In diesem Bereich sind die Mitgliedstaaten bei der Gebühreneinhebung frei.

Mitgliedstaaten, die bereits Straßenbenutzungsgebühren einheben und jene, die eine Einführung solcher planen, müssen sich primär an die Grundsätze des EU-Vertrages halten. Maßgeblich dafür sind Grundsätze der Nichtdiskriminierung sowie der Verhältnismäßigkeit. Die Europäische Kommission bietet dazu Leitlinien für die Anwendung und Einführung von Straßenbenutzungsgebühren an. Diese sollen den Staaten helfen, das Entgeltsystem recht- und zweckmäßig zu gestalten. Dabei hält sich die Kommission an die Vorschläge des Weißbuchs „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ aus dem Jahr 2011.<sup>60</sup> Ein zentraler Punkt davon ist die schon mehrfach erwähnte Anlastung der Kosten an den Nutzer (Verursacherprinzip).

### 1.5.1 Diskriminierungsverbot aufgrund der Staatsangehörigkeit

Die „Eurovignetten-Richtlinie“ gibt Regelungen für den unionsweiten Schwerverkehr vor. Für den Privatverkehr gibt es (derzeit noch) keine vergleichbare Richtlinie. Die Gestaltung und Einhebung von Straßenbenutzungsgebühren wird daher von jedem Mitgliedstaat selbst durchgeführt. Dabei dürfen ausländische Autofahrer gegenüber inländischen Autofahrern nicht diskriminiert werden. Dies lässt sich aus dem Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsbürgerschaft nach Art. 18 AEUV entnehmen. Hierbei wird nicht nur die offensichtliche direkte Diskriminierung, sondern auch die indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.<sup>61</sup> Die Diskriminierung erfolgt dabei nicht aufgrund der Staatsbürgerschaft, sondern auf Basis von anderen, scheinbar neutralen Unterscheidungsmerkmalen. Ein solches wäre beispielsweise die Anknüpfung an den

---

<sup>60</sup> Vgl. KOM (2011) 144 endg.

<sup>61</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM (2012) 199 endg., S. 5.

Wohnsitz einer Person oder an die Niederlassung eines Unternehmens.<sup>62</sup> Bei Straßenbenutzungsgebühren wäre ein Fall von indirekter Diskriminierung etwa, wenn Fahrzeuglenker mit einem im Inland gemeldeten Fahrzeug eine günstigere Vignette erhalten würden als Fahrzeuglenker mit einem ausländischen Kennzeichen.

## 1.5.2 Gebot der Verhältnismäßigkeit

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit knüpft indirekt an das Diskriminierungsverbot an. Es tritt im Speziellen bei Vignettensystemen auf. So muss für (in- und ausländische) Autofahrer, die das höherrangige Verkehrsnetz nur gelegentlich und nur in einem kurzen Zeitraum nutzen, ein entsprechendes Gebührensystem zur Verfügung stehen. Bietet ein Mitgliedstaat nur Jahres- und Monatsvignetten an, so werden Transitreisende oder Urlauber indirekt diskriminiert, da sie, verhältnismäßig zu ihrer Nutzung, ein weit höheres Entgelt zahlen müssen als häufige Nutzer.<sup>63</sup>

Österreich hatte bei der Einführung seines Vignettensystems genau dieses Problem. Nach der Analyse des Vorschlages Österreichs merkte die Europäische Kommission in einer Stellungnahme<sup>64</sup> an, dass Österreich zusätzlich zur Jahres- und Monatsvignette eine dritte, kürzere Nutzungsvariante (Woche) einführen müsse, um Transitreisende – und hier vor allem Touristen – nicht indirekt zu diskriminieren. Dasselbe Schicksal erfuhr 2008 auch Slowenien bei der Einführung der Vignette.

Daher empfiehlt die Kommission die Staffelung der Vignette auf jährlicher, monatlicher und wöchentlicher Basis.

## 1.5.3 Leitlinien der Europäischen Kommission

Nach den aufgetretenen Problemen bei der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in Österreich und Slowenien hat die Europäische Kommission im Frühjahr 2012 eine Pressemitteilung mit Leitlinien für die Einführung von nicht diskriminierenden Entgeltsystemen im Straßenverkehr ausgegeben.<sup>65</sup> Diese hält sich inhaltlich an die Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge.<sup>66</sup> Ziel ist es, den Mitgliedstaaten eine nicht diskriminierende Vorgehensweise bei der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren vorzulegen. Es handelt

---

<sup>62</sup> Vgl. *Boehme-Neßler*, PKW-Maut für Ausländer? Europarechtliche Grenzen und Gestaltungsspielräume einer Straßenbenutzungsabgabe für EU-Ausländer, NVwZ 2014, S. 98 (99).

<sup>63</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 5.

<sup>64</sup> Vgl. Stellungnahme der Kommission SEC(96)1996.

<sup>65</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission v. 14. Mai 2012, Verkehr: Pläne für Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-471\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_de.htm).

<sup>66</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg.

sich dabei aber um keine verpflichtende Richtlinie wie bei der „Eurovignetten-Richtlinie“, sondern rein um einen Vorschlag der Kommission.

Der erste entscheidende Punkt in den Leitlinien ist die Bevorzugung des distanzabhängigen Mautsystems gegenüber dem zeitabhängigen Vignettensystem. Die Kommission begründet den Vorschlag damit, dass die Preise mit einem Mautsystem fairer und effizienter gestaltet werden können. Entschließt sich ein Mitgliedstaat trotzdem für ein Vignettensystem, so muss er jedenfalls ein Entgeltsystem mit mindestens 3 Staffeln (jährlich, monatlich, wöchentlich) vorsehen. Zusätzlich dazu darf der durchschnittliche Tagespreis der Vignette mit der kürzesten Gültigkeitsdauer zwischen dem 2,5- und 8,2-fachen der mit der längsten Gültigkeitsdauer betragen (siehe Abbildung 2). Als letzten Punkt empfiehlt die Kommission, Informationen für nicht Gebietsansässige klar und transparent zur Verfügung zu stellen sowie verschiedene Zahlungsoptionen anzubieten.<sup>67</sup>

Durchschnittlicher Tagespreis 2012 (in €)	Ungarn	Österreich	Rumänien	Slowakei	Bulgarien	Tschechische Republik	Slowenien
Vignette mit der kürzesten Gültigkeitsdauer	€ 1,03	€ 0,80	€ 0,43	€ 1,00	€ 0,71	€ 1,24	€ 2,14
Vignette mit der längsten Gültigkeitsdauer	€ 0,41	€ 0,21	€ 0,08	€ 0,14	€ 0,09	€ 0,16	€ 0,26
Verhältnis Vignette mit der kürzesten Gültigkeitsdauer/ Vignette mit der längsten Gültigkeitsdauer	<b>2,5</b>	<b>3,8</b>	<b>5,6</b>	<b>7,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,6</b>	<b>8,2</b>

Abbildung 2: Vergleich der durchschnittlichen Tagespreise der Mitgliedstaaten mit Vignettensystem (Quelle: Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Verkehr: Pläne für Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten, Brüssel, 14. Mai 2012, S. 3)

<sup>67</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 2012, S. 2 f.

## 1.6 Arten von Straßennutzungsgebühren

Das Wort Straßenbenutzungsgebühr steht als Überbegriff für alle Entgeltsysteme, die als Gegenleistung die Benutzung von (höherrangigen) Straßen gestatten. Dabei kann zwischen zwei Systemen unterschieden werden – der zeitabhängigen Gebühr, auch „Vignette“ genannt, und der streckenabhängigen Gebühr, der „Maut“.<sup>68</sup>

Neben diesen beiden Systemen existiert auch noch die immer populärer werdende City- oder Innenstadtmaut.<sup>69</sup> Hierbei darf das Stadtzentrum oder Teile davon nur gegen Entrichtung einer Gebühr befahren werden. In Norwegen (Bergen, Oslo, Trondheim), Großbritannien (Durham, London), Italien (Bologna, Mailand, Rom) und Schweden (Göteborg, Stockholm) gibt es ein solches System bereits. Mehrere Studien haben festgestellt, dass dadurch die Fahrzeuganzahl in den Innenstädten stark gesunken ist und die Luftverschmutzung sowie die Lärmbelästigung ebenfalls erheblich verringert wurden.<sup>70</sup>

Für lange Brückenüberfahrten<sup>71</sup> oder Tunneldurchfahrten<sup>72</sup> können ebenfalls teilweise Gebühren anfallen. Für einen konkreten Überblick über Straßenbenutzungsgebühren in den verschiedenen Ländern der Welt bietet das ÖAMTC-Länder-Info-Programm einen guten Überblick.<sup>73</sup>

### 1.6.1 Zeitabhängige Gebühr (Vignette)

Die Vignette ist ein zeitabhängiges Gebührensystem, bei dem ein Straßenverkehrsnutzer die Genehmigung erhält, für eine bestimmte Dauer ein abgeschlossenes Straßenverkehrsnetz zu nutzen.<sup>74</sup> In der „Eurovignetten-Richtlinie“ wird die Vignette als Benutzungsgebühr deklariert: „[...] eine Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraums zur Benutzung der [...] Verkehrswege durch ein Fahrzeug berechtigt.“<sup>75</sup> Während des Gültigkeitszeitraums ist der Straßenverkehrsteilnehmer zur Benutzung der Straßen befugt und es steht ihm frei, beliebig viele Kilometer mit dem mit der Vignette gekennzeichneten Fahrzeug zurückzulegen. Die Ausgestaltung des Vignettensystems bezüglich Nutzungsdauer und Preis steht dem jeweiligen Mitgliedstaat frei.<sup>76</sup> Wie in Kapitel [1.5] dargelegt, darf das jeweilige

---

<sup>68</sup> Vgl. Korte/Gurreck, Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, EuR 2014, S. 420 (421).

<sup>69</sup> Diese wird auch gerne Stausteuer genannt.

<sup>70</sup> Vgl. Byström/Hugosson/Sjöberg, Facts and Results from the Stockholm Trial, City of Stockholm, December 2006.

<sup>71</sup> Z.B. Öresundbrücke zwischen Kopenhagen und Malmö.

<sup>72</sup> Z.B. Tauerntunnel in Österreich.

<sup>73</sup> Vgl. <http://www.oeamtc.at/portal/laender-info+2500++1033761>.

<sup>74</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 5.

<sup>75</sup> Art. 2 lit. c Richtlinie 1999/62/EG.

<sup>76</sup> Vgl. booz&co, Assessment of Vignette Systems for Private Vehicles applied in Member States – Final Report, Prepared for: European Commission Directorate – General for Mobility and Transport, London 2010, S. 3.

System jedoch den Grundsätzen des EU-Vertrags nicht widersprechen und muss diskriminierungsfrei gestaltet sein.

## 1.6.2 Länder mit Vignettensystem

In der Europäischen Union gibt es derzeit neun Länder mit Vignettensystem. Neben Bulgarien, Lettland, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Österreich (siehe Abbildung 2), besitzt auch Litauen eine Art Vignettensystem. Dieses gilt allerdings nicht für private PKW unter 3,5 Tonnen und hat spezielle Regelungen für verschiedene Fahrzeugtypen.<sup>77</sup> Diese Länder halten sich alle an die für das Vignettensystem ausgegebenen Leitlinien der Europäischen Kommission.

Neben dem Spezialfall Deutschland, der detailliert in Kapitel [2] behandelt wird, diskutiert auch Belgien die Einführung eines Vignettensystems.<sup>78</sup>

## 1.6.3 Entfernungsabhängige Gebühr (Maut)

Das Gegenstück zur zeitabhängigen Abgabe bildet die entfernungsabhängige Gebühr, kurz „Maut“ genannt. Diese unterscheidet sich darin, dass der Straßenverkehrsnutzer nur für den zurückgelegten gebührenpflichtigen Weg zur Kasse gebeten wird. In Art. 2 lit. b der „Eurovignetten-Richtlinie“ wird die Mautgebühr als *„eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs zwischen zwei Punkten auf einem [...] Verkehrswege zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet“*, definiert. Das bedeutet, je öfter eine gebührenpflichtige Straße genutzt wird, desto mehr muss gezahlt werden, und die Benutzung wird dadurch dem Verkehrsteilnehmer direkt angelastet. Aus diesem Grund gibt die Europäische Kommission Mautsystemen Vorrang gegenüber Vignettensystemen, ohne sie aber den Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Ein zweiter Grund ist, dass Mautsysteme einfacher diskriminierungsfrei gestaltbar sind (siehe Kapitel [1.5.3]).

## 1.6.4 Länder mit Mautsystemen

Sechs Länder in der Europäischen Union verfügen über ein landesweites Mautsystem. Dazu gehören Frankreich, Griechenland, Italien, Kroatien, Portugal und Spanien. Großbritannien und Polen verlangen nur auf gewissen Teilabschnitten Mautgebühren, und die Niederlande sowie Dänemark führen Verhandlungen über die Einführung eines solchen Systems.<sup>79</sup>

Die restlichen, vermehrt kleinen Länder (Ausnahme Deutschland)<sup>80</sup>, gestatten ihren Verkehrsteilnehmern die kostenlose Nutzung des Straßennetzes. Manche Mitgliedstaaten prüfen zwar die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, bis zur tatsächlichen

---

<sup>77</sup> Näheres siehe [http://www.lra.lt/en.php/road\\_charges\\_and\\_tolls/user\\_charge\\_vignettes/8591#3099](http://www.lra.lt/en.php/road_charges_and_tolls/user_charge_vignettes/8591#3099).

<sup>78</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 2012, S. 1.

<sup>79</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission, 2012, S. 1.

<sup>80</sup> Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Schweden und Zypern.

Einführung wird es aber noch einige Jahre dauern. Darüber hinaus wird auch immer wieder das Thema einer EU-weiten Autobahnmaut für PKW, ähnlich der „Eurovignetten-Richtlinie“, diskutiert. Dazu mehr in Kapitel [3].

## 1.7 EU-Richtlinien

### 1.7.1 Eurovignetten-Richtlinie

Die derzeit bekannteste und wichtigste Richtlinie in der europäischen Verkehrspolitik ist die sogenannte „Eurovignetten-Richtlinie“. Der vollständige Name „Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“<sup>81</sup> lässt schon mehr auf die Bedeutung dieser Rechtsnorm schließen. Sie legt einen gemeinschaftlichen Rahmen für die Einhebung von Straßenbenutzungsgebühren auf bestimmten Verkehrswegen für schwere Nutzfahrzeuge (mindestens 12 Tonnen) fest.<sup>82</sup> Aus den Erwägungsgründen<sup>83</sup> ergeben sich folgende Ziele, die mit der Richtlinie erreicht werden sollen:

- Durch eine Harmonisierung der Abgabesysteme sollen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten beseitigt werden.
- Die Richtlinie ist auf Nutzfahrzeuge mit einem bestimmten zulässigen Gesamtgewicht beschränkt.
- Es werden Mindestsätze für die in den Mitgliedstaaten geltenden Kraftfahrzeugsteuern festgelegt.
- Umweltfreundliche Fahrzeuge sollen abgabemäßig Vorteile erhalten.
- Die Straßenbenutzungsgebühren müssen diskriminierungsfrei gestaltet werden, dürfen keinen übermäßigen Verwaltungsaufwand verursachen oder zu Behinderungen an den Binnengrenzen führen.
- Die Höhe der Gebühren soll sich an den Kosten für Betrieb und Ausbau des Verkehrsnetzes orientieren.
- Es besteht die Möglichkeit einer Zusammenarbeit von mehreren Mitgliedstaaten bei der Einführung eines gemeinsamen Benutzungsgebührensystems.

---

<sup>81</sup> Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.6.1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 187/42 v. 20.7.1999.

<sup>82</sup> Vgl. *Hartman*, Die Mindestkraftfahrzeug-Besteuerung nach der Eurovignetten-Richtlinie, *EuZW* 2012, S. 414 (416).

<sup>83</sup> Vgl. Erwägungsgrund (1, 5, 6, 7, 14, 17, 20) Richtlinie 1999/62/EG.

Inhaltlich hält sich die „Eurovignetten-Richtlinie“ selbstverständlich strikt an die Grundsätze für die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren, die in Kapitel [1.5] ausführlich beschrieben wurden.

Im Jahr 2006 kam es dann zur ersten Überarbeitung der „Eurovignetten-Richtlinie“.<sup>84</sup> Darin wird zum ersten Mal gefordert, das Verursacherprinzip bei der Straßenbenutzungsgebühreneinhebung zu berücksichtigen um die negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs auf die Umwelt zu verringern. Das Mindestgewicht der Kraftfahrzeuge und Fahrzeugkombinationen wurde auf 3,5 Tonnen reduziert.<sup>85</sup> Eine weitere Neuerung war die Möglichkeit für Mautaufschläge in Berggebieten wie den Pyrenäen oder den Alpen. Diese Aufschläge sollen für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben von höchster europäischer Priorität verwendet werden. Dabei besteht die Möglichkeit, Infrastrukturprojekte von anderen Verkehrsträgern auf derselben Verkehrsachse zu finanzieren.<sup>86</sup> Zum Beispiel wird bei der Benutzung der Brennerautobahn zwischen Österreich und Italien dieser Aufschlag eingehoben und damit der Brenner-Basistunnel (Eisenbahn) mitfinanziert.<sup>87</sup>

Diese Überarbeitung ging dem Europäischen Parlament und dem Rat noch nicht weit genug, sodass 2011 die bisher letzte Novellierung der „Eurovignetten-Richtlinie“ in Kraft trat.<sup>88</sup> Diese Fassung bietet den Mitgliedstaaten nun die Möglichkeit, einen Betrag in den Straßenbenutzungsgebühren zu integrieren, der die durch den Verkehr verursachten Kosten für Lärmbelästigung und Luftverschmutzung berücksichtigt. Des Weiteren soll es die Möglichkeit geben, die Mautgebühren an Spitzenzeiten anzupassen und dadurch den Verkehr besser zu steuern und Staus zu vermeiden.<sup>89</sup> Es wird auch zum ersten Mal die Verwendung von elektronischen Mautdiensten empfohlen. Diese fördern den Verkehrsfluss und verhindern Wartezeiten an Mautstellen. Die Richtlinie über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme<sup>90</sup> gilt dafür als Anhaltspunkt für die Mitgliedstaaten sowie die Mautbetreiber (siehe Kapitel [1.7.2]).

---

<sup>84</sup> Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.5.2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 157/8 v. 9.6.2006.

<sup>85</sup> Vgl. *Hartman*, EuZW 2012, S. 416.

<sup>86</sup> Vgl. Erwägungsgrund (2, 14) Richtlinie 2006/38/EG.

<sup>87</sup> Vgl. KOM (03) 448 endg., S. 6.

<sup>88</sup> Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.9.2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 269/1 v. 14.10.2011.

<sup>89</sup> Vgl. Erwägungsgründe (5, 7, 8, 18) Richtlinie 2011/76/EU.

<sup>90</sup> Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABIEG Nr. L 166/124 v. 30.4.2004.

## 1.7.2 Richtlinie über die Interoperabilität europäischer Mautsysteme

Die Mitgliedstaaten setzen seit 1999 mehrheitlich die Vorgaben der „Eurovignetten-Richtlinie“ um, allerdings ist es Ihnen überlassen, wie und auf welchem Wege die Straßenbenutzungsgebühren eingehoben werden. Es ist lediglich eine Zielvorgabe, dass Länder, die elektronische Systeme zur Straßenbenutzungsgebührenerhebung verwenden, „einen angemessenen Grad an Interoperabilität dieser Systeme“ berücksichtigen sollen.<sup>91</sup> Die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Erfassung der gefahrenen Kilometer zumeist über eine Mikrowellen-Nahbereichskommunikation auf einer Frequenz von etwa 5,8 GHz. Hierbei gibt es allerdings zwei Systeme, die nicht miteinander kompatibel sind.<sup>92</sup> Dies verursacht bei den Gewerbetreibenden Kosten durch das Mitführen verschiedener Empfangsgeräte sowie den dadurch entstehenden großen bürokratischen Aufwand.

Aus diesem Grund wird auf die Interoperabilität der Mautsysteme hingearbeitet. Dabei sollen Systeme basierend auf Mikrowellentechnik, Satellitenortung und Mobilfunk technisch miteinander kompatibel sein. Vor allem die neuen Technologien im Bereich des Mobilfunks und der Satellitenortung sollen den gewerblichen Schwerverkehr revolutionieren. Diese Systeme können nicht nur zur Erfassung der zurückgelegten Distanzen verwendet werden, sondern bieten auch eine Vielzahl an weiteren nützlichen Funktionen. Bei einem Unfall kann beispielsweise ein automatischer Notruf mit Standortangabe erfolgen oder es können Echtzeitinformationen über die Verkehrslage gesendet werden. Ein funktionierendes elektronisches Mautsystem bietet daher eine Vielzahl an positiven Auswirkungen für die Mitgliedstaaten und die Gewerbetreibenden. Um die Umsetzung voranzutreiben, wird nach Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2004/52/EG ein „europäischer einheitlicher Mautdienst“ geschaffen.

## 1.7.3 Der europäische elektronische Mautdienst (EETS)

Die Einführung des „europäischen elektronischen Mautdienstes“ stützt sich auf Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 2004/52/EG (siehe Kapitel [1.7.1]), aber erst im Jahr 2012 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung zum „European electronic toll service“, kurz „EETS“, herausgegeben.<sup>93</sup> Diese richtet sich primär an die Mauterheber, die durch eine Konzession des Mitgliedstaates berechtigt sind, die Maut einzuheben, und an die Anbieter des EETS, die den Fahrzeughaltern und Güterkraftverkehrsunternehmen die Geräte und Dienste zur Verfügung stellen und die Zahlungen der Entgelte an die Mauterheber weiterleiten.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Art. 11 Abs. 3 Richtlinie 1999/62/EG.

<sup>92</sup> Vgl. Erwägungsgrund (47, 49, 53, 59, 60) Richtlinie 2004/52/EG.

<sup>93</sup> Mitteilung der Kommission, Einrichtung des europäischen elektronischen Mautdienstes, KOM (2012) 474 endg.

<sup>94</sup> Vgl. KOM (2012) 474 endg., S. 2.

Die Mitgliedstaaten haben die Verpflichtung, ihre bemauteten Straßennetze, die Mauterheber und die Mautdienstleister in Registern zu führen und diese für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Mauterheber müssen die elektronischen Mautsysteme gemäß den technischen Normen und Rechtsvorschriften aufbauen, und jeder registrierte EETS-Anbieter muss diskriminierungsfrei angenommen werden. Schließlich haben die EETS-Anbieter noch die Verpflichtung, innerhalb von 24 Monaten das gesamte zu bemautende europäische Straßennetz mit der erforderlichen Technik auszustatten. Dem Straßenverkehrsnutzer steht die Wahl des EETS-Anbieters frei. Diese stehen in Wettbewerb zueinander.<sup>95</sup>

Um den europäischen elektronischen Mautdienst zu bewerben bzw. seine Vorteile sowie seine Funktion den Autofahrern und Transportunternehmen näherzubringen, hat die Europäische Kommission über die Generaldirektion für Mobilität und Verkehr schon 2011 eine Broschüre zum EETS veröffentlicht.<sup>96</sup> In dieser wird allerdings auch angemerkt, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre vorhandenen Mautsysteme zu ersetzen. Der EETS soll vielmehr neben nationalen Mautsystemen bestehen.

In der Mitteilung der Kommission von 2012 wird allerdings bemängelt, dass die Mitgliedstaaten nicht das nötige Engagement bei der Einführung des EETS zeigen und so das Projekt zeitlich in Verzug geraten ist. Dies hat verschiedene Gründe<sup>97</sup>, doch arbeitet die Europäische Kommission weiter an der Umsetzung des EETS, um in einigen Jahren die Interoperabilität der europäischen Mautsysteme im gesamten Unionsgebiet zu erreichen.

## 2 Einführung der „PKW-Maut“ in Deutschland

Wie in Kapitel [1.6.4] angegeben, ist Deutschland eines von wenigen Ländern in der Europäischen Union, das keine Straßenbenutzungsgebühren auf seinen Autobahnen und Schnellstraßen einhebt. Dabei lässt Deutschland Geld liegen, das vergleichsweise andere Länder für die Benutzung ihres übergeordneten Straßennetzes einheben und anschließend für die Erhaltung und den Ausbau der Verkehrswege nutzen. Geld, das für die Reparatur der schon älteren, baufälligen deutschen Autobahnen sehr gelegen kommen würde.<sup>98</sup> Allerdings werden in der Debatte über die Einführung der „PKW-Maut“ immer wieder verschiedene Einnahmesummen prognostiziert. Im Infopapier vom Juli 2014 von deutschen Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Dobrindt*, werden jährliche Gesamteinnahmen (brutto) von 4,7 Mrd. Euro sowie Systemerhaltungskosten von 260 Mio.

---

<sup>95</sup> Vgl. KOM (2012) 474 endg., S. 2 f.

<sup>96</sup> Europäische Kommission, Der europäische elektronische Mautdienst (EETS), Generaldirektion für Mobilität und Verkehr, 2011.

<sup>97</sup> Siehe KOM (2012) 474 endg., S. 4 ff.

<sup>98</sup> Vgl. *Boehme-Neßler*, NVwZ 2014, S. 98 (98).

Euro vorhergesagt.<sup>99</sup> Nach diversen Korrekturen im Gesetzesentwurf für die „PKW-Maut“ war Ende Oktober nur mehr die Rede von 500 Mio. Euro. Die Opposition hält diese Berechnung jedoch noch immer für zu optimistisch.<sup>100</sup> Zum Vergleich: Deutschland fehlen jährlich 7,2 Mrd. Euro im Bereich der Verkehrsinfrastruktur.<sup>101</sup>

Wie in Kapitel [1.5] beschrieben, hat jeder Mitgliedstaat der Union die Kompetenz, Regelungen betreffend Straßenbenutzungsgebühren einzuführen, sofern es keine einheitliche Regelung auf Unionsebene gibt. Da für den Straßenverkehr bis 3,5 t (noch) keine unionsweiten Bestimmungen vorliegen, kann Deutschland problemlos Straßenbenutzungsgebühren einführen, sofern diese nicht den Grundsätzen des EU-Vertrages widersprechen. Dies ist jedoch das Problem beim derzeitigen deutschen Vorschlag für die sogenannte „PKW-Maut“. Deutschland möchte grundsätzlich ein Vignettensystem (Infrastrukturabgabe) für alle Benutzer des deutschen Straßennetzes einführen, aber den heimischen Autofahrer nicht (noch mehr) belasten. Dieser bekommt den Betrag für die Vignette durch eine Steuererleichterung wieder gutgeschrieben, sodass letztendlich die „PKW-Maut“ nur von Ausländern bezahlt wird. Auf den ersten Blick scheint dies im Widerspruch zum europarechtlichen Diskriminierungsverbot zu stehen, doch bei näherer Betrachtung des Gesetzesentwurfs könnte die „PKW-Maut“ doch zulässig sein.<sup>102</sup>

Im Folgenden werden die Planung und Ausgestaltung der strittigen „PKW-Maut“ sowie die europarechtlichen Problemstellungen und mögliche Rechtfertigungsgründe erläutert.

## 2.1 Straßennutzungsgebühren in Deutschland

### 2.1.1 Geschichte der deutschen Verkehrspolitik

Als Anfang des 20. Jahrhunderts der Siegeszug des Automobils einsetzte, musste auch das Straßennetz ausgebaut werden. Zur Finanzierung wurde in Deutschland erstmals 1922 eine Kfz-Steuer sowie ein paar Jahre später eine Mineralölsteuer eingeführt.<sup>103</sup> Das Auto wurde immer populärer und auch zum entscheidenden Transportmittel, sodass Ende der 60er Jahre die Politik eine Straßenverkehrsgütersteuer durchsetzte, um den Güterfernverkehr zu verteuern und den Transport mit der Bahn wieder attraktiver zu gestalten. Als es in den 70er Jahren zur ersten Ölkrise kam, wurden in Deutschland wie in vielen westlichen Ländern Sonntagsfahrverbote und rigorose Geschwindigkeitsbegrenzungen eingeführt, um den

---

<sup>99</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Infopapier zur PKW-Maut/Infrastrukturabgabe, Juli 2014.

<sup>100</sup> Vgl. Spiegel online v. 30.10.2014: Dobrindts Infrastrukturabgabe: Es ist ein Mäutchen!, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/pkw-maut-ein-flop-dobrindt-plaene-ernten-viel-kritik-a-1000142.html>.

<sup>101</sup> Vgl. *Münzing*, Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, NZV 2014, S. 197 (200).

<sup>102</sup> Vgl. *Kainer/Ponterlitschek*, Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für Pkw: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, ZRP 2013, S. 198 (199).

<sup>103</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, 2006, S. 61.

Spritverbrauch zu senken. Als in den folgenden Jahrzehnten der Verkehr weiter zunahm und dadurch immer mehr Schadstoffe in die Luft gerieten, wurden die ersten Stimmen für eine Besteuerung des Ressourcenverbrauchs neben der Mineralölsteuer laut. Die sogenannte Internalisierung der externen (Umwelt)Kosten wurde zum ersten Mal Thema der Verkehrsdebatte.

Die 90er Jahre standen im Blickfeld der Liberalisierung des Verkehrsmarktes durch die Europäische Gemeinschaft und der deutschen Wiedervereinigung. Erstere hatte zur Folge, dass die Marktlenkung durch Kontingente und Tarifzwänge verabschiedet wurde. Letztere stellte Deutschland vor das Problem zweier divergierender Verkehrssysteme. Der Osten hatte, im Gegensatz zum Westen, kaum in den Ausbau des Straßennetzes investiert, sondern setzte auf den Bahnverkehr, der aber ebenso veraltet war. Deutschland musste die Verkehrsnetze aneinander anpassen, um bundesweit die Infrastruktur auf den gleichen Stand zu bringen.<sup>104</sup>

1992 kam es zu einem entscheidenden Urteil des EuGH<sup>105</sup> für Deutschland. Vorausgegangen war die Einführung einer LKW-Maut auf deutschen Straßen mit gleichzeitiger Senkung der Kraftfahrzeugsteuer für inländische Verkehrsunternehmen.<sup>106</sup> Deutschland argumentierte die Erleichterung für Einheimische damit, dass zuvor die Infrastrukturkosten nur von Inländern bezahlt wurden und Gebietsfremde keinen Beitrag leisteten.<sup>107</sup> Der EuGH teilte diese Meinung nicht, sondern stellte darauf ab, dass dadurch ausländische Unternehmen schlechter gestellt werden und es sich um einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 92 AEUV (Art. 76 EWGV) handelt.<sup>108</sup> Die Einführung der LKW-Maut alleine wäre konform gewesen, da sich dadurch die Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen nicht verändert hätten, erst die gleichzeitige Senkung der Kraftfahrzeugsteuer führte zur Diskriminierung ausländischer Unternehmen. Vor exakt diesem Problem steht nun 13 Jahre später die deutsche Bundesregierung bei der Einführung der „PKW-Maut“.<sup>109</sup>

Deutschland musste sich somit der Gemeinschaftspolitik beugen und hatte im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten höhere Verkehrssteuern, die die deutschen Unternehmen zusehends belasteten.<sup>110</sup>

Zur Harmonisierung dieser Ungleichheiten erließ die Europäische Kommission Richtlinien für Mindeststeuersätze. Trotzdem kommt es durch die verschiedenen hohen Steuersätze zu

---

<sup>104</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik 2006, S. 68 ff.

<sup>105</sup> Vgl. EuGH v. 19. Mai 1992, Rs. C-195/90.

<sup>106</sup> Vgl. *Kainer/Ponterlitschek*, ZRP 2013, S. 198 (200).

<sup>107</sup> Vgl. EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 31).

<sup>108</sup> Vgl. EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 23).

<sup>109</sup> Vgl. *Kainer/Ponterlitschek*, ZRP 2013, S. 198 (201).

<sup>110</sup> Vgl. *Dambach*, Verkehrspolitik, 2006, S. 79.

Unternehmensansiedelungen in anderen Mitgliedstaaten sowie zu Tanktourismus in Grenzgebieten. Die Verkehrspolitik Deutschlands hielt sich ab Mitte der 90er Jahre an die Vorgaben der Europäischen Union (siehe Kapitel [1.2]). Ein detailliertes Verkehrskonzept Deutschlands findet sich im Bundesverkehrswegeplan des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.<sup>111</sup>

### 2.1.2 Steuern und Abgaben im deutschen Verkehrswesen

Einer ausführlichen Auflistung der Steuern und Abgaben im deutschen Verkehrswesen bedarf es hier nicht, da dies schon in Kapitel [1.4] erfolgt ist. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass Deutschland Kraftfahrzeugsteuern für alle Fahrzeuge und Straßenbenutzungsgebühren für LKW über 3,5 Tonnen nach dem ABMG<sup>112</sup> gemäß der „Eurovignetten-Richtlinie“ einhebt, jedoch kein Maut- oder Vignettensystem für Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen eingerichtet ist. Mit der Einführung der „PKW-Maut“ soll diese Lücke geschlossen werden. Die Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe wird im nächsten Kapitel erläutert.

## 2.2 Die deutsche „PKW-Maut“ (Infrastrukturabgabe)

Das Thema deutsche „PKW-Maut“ spielt seit dem Bundestagswahlkampf 2013 eine große Rolle. Während der bayrische Ministerpräsident *Seehofer* sich vehement für die Einführung dieser Art von Straßenbenutzungsgebühr für Ausländer einsetzte, wollten Parteikollegen, allen voran Bundeskanzlerin *Merkel*, nichts von einer „PKW-Maut“ wissen. Auch nach der Wahl kam diese Causa nicht zum Erliegen, und es wird nach wie vor über die Vor- und Nachteile debattiert. Zusätzlich ist der Inhalt der „PKW-Maut“ von europarechtlicher Brisanz, da diese mittelbar nur Ausländer treffen soll, während Deutsche den Kaufpreis der Vignette mittels Steuernachlass bei der Kfz-Steuer refundiert bekommen sollen. Ausländer würden aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft diskriminiert werden, doch glaubt die deutsche Regierung, dafür Rechtfertigungsgründe vorweisen und dadurch die „PKW-Maut“ für Ausländer rechtmäßig einführen zu können. Falls es dazu kommen sollte, kündigt Österreich rechtliche Schritte dagegen an.<sup>113</sup>

Die möglichen Probleme bei der Einführung werden in Kapitel [2.4] und die möglichen Rechtfertigungsgründe dafür in Kapitel [2.5] behandelt.

---

<sup>111</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesverkehrswegeplan, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/bundesverkehrswegeplan.html>.

<sup>112</sup> Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge.

<sup>113</sup> Vgl. *Korte/Gurreck*, EuR 2014, S. 420 (420).

### 2.2.1 Zeitlicher Ablauf zur Einführung der Infrastrukturabgabe

Ihre Anfänge hatte die „PKW-Maut“ im Bundestagswahlkampf 2013. Auch nach der Wahl war das Thema aktuell, und so arbeitete der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Dobrindt*, an einem Gesetzesvorschlag für die „PKW-Maut“. Dieser wurde allerdings – wie in Kapitel [2] angemerkt – schon mehrmals umgeändert. Als Einführungstermin war demnach der 1. Jänner 2016 geplant.<sup>114</sup> Als im Sommer 2015 die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland aufgrund der potentiellen Benachteiligung von Ausländern einleitete, verschob *Dobrindt* die Einführung auf frühestens 2017.<sup>115</sup>

### 2.2.2 Ausgestaltung (Infrastrukturabgabe vs. Kfz-Steuer)

Obwohl allgemein von der „PKW-Maut“ die Rede ist, handelt es sich um eine Straßenbenutzungsgebühr, die als Vignettensystem ausgestaltet ist.<sup>116</sup> Rechtlich wird von einer Infrastrukturabgabe gesprochen. Die lukrierten Einnahmen müssen, im Gegensatz zu einer Steuer, dem Straßenverkehrssystem zugutekommen (siehe Kapitel [1.4]).<sup>117</sup> Die Infrastrukturabgabe gilt für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht bis zu 3,5 Tonnen, also auch für Klein-LKW.

Besitzer, die ihr Fahrzeug in Deutschland angemeldet haben, sind verpflichtet, eine Jahresvignette<sup>118</sup> zu erwerben. Diese wird per Bescheid zugesandt. Der deutsche Schuldner erhält durch die Bezahlung der Gebühr nämlich das Recht zur Nutzung des gesamten deutschen Straßennetzes, während ausländische PKW-Halter (nur) das Recht zur Nutzung der deutschen Bundesautobahnen erhalten und das restliche Bundesstraßennetz von ihnen weiterhin kostenlos befahren werden darf.<sup>119</sup> Der Preis setzt sich abhängig von Eigenschaften wie Benzin- oder Dieselmotor, Umweltfreundlichkeit, Hubraum und Zulassungsjahr des Fahrzeugs zusammen und hält sich an die Vorgaben des deutschen Kraftfahrzeugsteuergesetzes.<sup>120</sup> Diese Preisstaffelung wird „Ökologisierung“ genannt.<sup>121</sup> Bei

---

<sup>114</sup> Vgl. Infopapier zur PKW-Maut/Infrastrukturabgabe, Juli 2014, S. 1.

<sup>115</sup> Vgl. Pressemeldung der Europäischen Kommission v. 18.06.2015: Kommission startet Vertragsverletzungsverfahren wegen deutscher PKW-Maut, [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/13419\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13419_de.htm)

<sup>116</sup> Vgl. *Korte/Gurreck*, EuR 2014, S. 420 (420).

<sup>117</sup> Vgl. *Lauer*, Das zukünftige deutsche Vignetten-System: Eine verbotene Diskriminierung von EU-Ausländern?, Saarland Universität, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration, S. 3.

<sup>118</sup> Gilt nach dem Erwerbsdatum für 12 Monate.

<sup>119</sup> Vgl. *Hillgruber*, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 59.

<sup>120</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 4.

<sup>121</sup> Vgl. *Obwexer*, Stellungnahme: Vereinbarkeit der geplanten PKW-„Maut“ (Infrastrukturabgabe) in Deutschland mit dem Unionsrecht, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014, S. 2.

neuen, umweltfreundlichen Kleinwagen beträgt der Preis für die Jahresvignette beispielsweise nur rund 25 Euro (VW Polo 1.2 TSI, Baujahr 2013, Benzin, 1197ccm), der Höchstpreis für Benziner beträgt 103,04 Euro und für Dieselfahrzeuge 112,35 Euro.<sup>122</sup> Der durchschnittliche Preis wird rund 88 Euro betragen, also ähnlich dem Preis der österreichischen Vignette für das Jahr 2016, die für PKW um 85,70 Euro erhältlich sein wird.<sup>123</sup>

Um die deutschen Fahrzeughalter durch die Infrastrukturabgabe allerdings nicht noch stärker zu belasten, bekommen diese den Vignettenpreis als Freibetrag bei der Kfz-Steuer abgezogen.<sup>124</sup> Somit ergeben sich keine Mehrkosten für in Deutschland gemeldete Fahrzeuge, und es werden faktisch nur „ausländische“ Fahrzeuge zur Kasse gebeten. Hier liegt das Hauptproblem bei der Einführung der deutschen „PKW-Maut“.

Ausländische Fahrzeughalter müssen für die Benutzung des deutschen Autobahnnetzes ebenso eine Vignette kaufen und am Fahrzeug anbringen. Die Nutzung des restlichen deutschen Straßennetzes bleibt weiterhin kostenlos. Der Erwerb kann dabei auf zwei verschiedene Varianten erfolgen, wobei Rechtsexperten bei der Ausgestaltung dieser Varianten widersprüchliche Ansichten vertreten.

Nach *Hillgruber*<sup>125</sup> und *Obwexer*<sup>126</sup> kann der Halter des Fahrzeugs die Vignette via Internet beantragen und erhält ebenso wie die in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge den Preis nach der ökologisierten Staffelung. Andernfalls muss er die Vignette an einer Tankstelle kaufen, mit dem großen Nachteil, dass in dieser Variante für den Preis der Jahresvignette keine Staffelung vorgesehen ist und unabhängig vom Fahrzeug der Höchstpreis (103,04 Euro für Benziner und 112,35 Euro für Dieselfahrzeuge) bezahlt werden muss. An der Tankstelle besteht aber zusätzlich die Möglichkeit, eine zeitlich begrenzte Vignette zu kaufen, wobei der Preis für zwei Monate 20 Euro und für zehn Tage 10 Euro beträgt.

Dagegen vertritt *Rathke*<sup>127</sup> in einer Ausarbeitung zur deutschen „PKW-Maut“ für den deutschen Bundestag die Ansicht, dass Ausländer immer den Höchstpreis für eine Jahresvignette zahlen müssen und für sie die ökologisierte Vignette nicht erhältlich ist. Es besteht also lediglich die Möglichkeit, den Höchstpreis für eine Jahresvignette oder die fixen gestaffelten Preise für die beiden Kurzzeitvignetten zu bezahlen.

---

<sup>122</sup> Vgl. Infopapier zur PKW-Maut/Infrastrukturabgabe, Juli 2014, S. 2.

<sup>123</sup> Vgl. Asfinag v. 26.06.2015: Vignettenpreise werden 2016 um + 1,5 Prozent an den Verbraucherpreisindex angepasst, [http://www.asfinag.at/newsroom/pressearchiv/-/asset\\_publisher/47582/content/vignettenpreise-werden-2016-um-1-5-prozent-an-den-verbraucherpreisindex-angepasst;jsessionid=466E079CA2B08284996FF4B2A47ACE3E?p\\_o\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_pjTWXODDm3vD](http://www.asfinag.at/newsroom/pressearchiv/-/asset_publisher/47582/content/vignettenpreise-werden-2016-um-1-5-prozent-an-den-verbraucherpreisindex-angepasst;jsessionid=466E079CA2B08284996FF4B2A47ACE3E?p_o_p_id=56_INSTANCE_pjTWXODDm3vD).

<sup>124</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 5.

<sup>125</sup> Vgl. *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 56 ff.

<sup>126</sup> Vgl. *Obwexer*, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014, S. 7 ff.

<sup>127</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 15, 16, 21, 22.

Auch diese Abstufung muss aus unionsrechtlicher Sicht näher betrachtet werden, da sie dem in Kapitel [1.5.2] erläuterten Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss.<sup>128</sup> Mögliche Diskriminierungen beim Vignettenerwerb werden in Kapitel [2.4.4] diskutiert.

### 2.2.3 Verhältnismäßigkeit

Wie in Kapitel [1.5.2] besprochen, müssen die Preise der zeitlich abgestuften Vignetten verhältnismäßig zur Jahresvignette sein und dürfen ausländische Nutzer preislich nicht diskriminieren. Deutschland hält sich dabei an den Vorschlag der Europäischen Union, die eine Dreistufigkeit (jährlich – monatlich – wöchentlich) des Vignettensystems nahelegt. Dabei darf der durchschnittliche Tagespreis der Vignette mit der kürzesten Gültigkeitsdauer zwischen dem 2,5- und 8,2-fachen des Tagespreises der Vignette mit der längsten Gültigkeitsdauer betragen (siehe Kapitel [1.5.3]). Problematisch wird dies allerdings bei der Anwendung des Prüfungsmaßstabes, da die Jahresvignette für Deutsche ökologisiert gestaffelt ist. Berechnet man das Tagesäquivalent vom durchschnittlichen Jahresvignettenpreis von 88 Euro (0,24 Euro/Tag) zu den 10 Euro der Zehn-Tage-Vignette (1 Euro/Tag), so befindet man sich mit dem 4-fachen Tagesäquivalent innerhalb des von der Kommission vorgeschlagenen Rahmens unionsrechtlich legitim. Wird allerdings anstatt des durchschnittlichen Jahresvignettenpreises der billigste Jahresvignettenpreis von 12,80 Euro (BMW i3 Range Extender) herangezogen, so beträgt das Tagesäquivalent der Zehn-Tage-Vignette das 28,57-fache gegenüber der Jahresvignette des BMW und wäre somit außerhalb des vorgeschlagenen Rahmens unzulässig.<sup>129</sup>

Bei den Leitlinien der Europäischen Union wurde allerdings von fixen Preisen ausgegangen, und deshalb stellt sich die Frage, wie man bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Falle von variablen Preisen vorgeht.

### 2.2.4 Ausnahmen

Wie auch schon aktuell in § 3 des deutschen Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG), wird es auch Ausnahmen und Befreiungen von der Mautpflicht für bestimmte Personengruppen geben. Wichtig dabei ist lediglich, dass die Ausnahmen für alle Vignettenpflichtigen gelten müssen und es dadurch nicht zu einer direkten Diskriminierung aufgrund der Staatsbürgerschaft kommen darf.<sup>130</sup>

### 2.2.5 Strafmaßnahmen bei Verletzung der Mautpflicht

Im Gegensatz zur Maut, die durch Mautstationen an den Autobahnen eingehoben wird und nicht umgangen werden kann, muss die Vignette an Fahrzeugen, vor allem an ausländischen,

---

<sup>128</sup> Vgl. *Obwexer*, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014, S. 2.

<sup>129</sup> Vgl. *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 62.

<sup>130</sup> Vgl. *Beck*, Autobahnmaut und Europarecht, NZV 2014, S. 289 (290).

überprüft werden. So kommen drei verschiedene Tatbestände der Mautpflichtverletzung in Betracht: Das Nichtentrichten, das nicht vollständige Entrichten und das nicht rechtzeitige Entrichten. Sie werden wie im Bundesfernstraßenmautgesetz (für Fahrzeuge über 7,5 Tonnen) als Ordnungswidrigkeiten deklariert.<sup>131</sup> Die Strafmaßnahmen gemäß § 10 Abs. 2 BFStrMG können bis zu 20.000 Euro betragen.

## 2.3 Rechtliche Grundlage

Grundsätzlich kann die deutsche „PKW-Maut“ rechtlich in zwei Teile zerlegt werden. Einerseits in die Einführung der Infrastrukturabgabe als Gebühr zur Nutzung des deutschen Bundes(fern)straßennetzes für alle Fahrzeuglenker bis 3,5 Tonnen und andererseits in die Senkung der Kfz-Steuer (durch einen Freibetrag in derselben Höhe wie die zu bezahlende Straßenbenutzungsgebühr).

Die Infrastrukturabgabe muss von allen Kfz-Nutzern, die die deutschen Autobahnen benutzen wollen, bezahlt werden. In- und ausländische Nutzer werden ungeachtet ihrer Staatsbürgerschaft gleich belastet. Somit haben Gebietsansässige gegenüber Gebietsfremden keinen Vorteil, und die Infrastrukturabgabe selbst ist diskriminierungsfrei. Zusätzlich begrüßt die Europäische Kommission die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren nach dem Prinzip „Nutzer zahlt“ (siehe Kapitel [1.2.1]).

Die Kfz-Steuer bezieht sich auf den Ort der Zulassung des Fahrzeuges und nicht auf die Staatsangehörigkeit des Lenkers. So müssen beispielsweise auch Österreicher, die in Deutschland wohnen und dort ihr Auto gemeldet haben, die Kfz-Steuer bezahlen (sofern sie keine Ausnahmeregelung trifft). Eine Senkung bzw. ein Freibetrag der Kfz-Steuer betrifft folglich die Kfz-Halter unabhängig ihrer Herkunft und ist so ebenfalls diskriminierungsfrei. Allerdings betrifft die Kfz-Steuer im Normalfall nur Gebietsansässige, welche zumeist Inländer respektive Deutsche sind.<sup>132</sup>

Getrennt beurteilt, sind diese beiden Maßnahmen problemlos mit dem Unionsrecht vereinbar. Jedoch erfordert die verbundene, gleichzeitige Einführung dieser Maßnahmen eine neue Überprüfung der Rechtmäßigkeit. Gesetzlich betrachtet sind die Einführung der Infrastrukturabgabe und die Senkung der Kfz-Steuer nicht miteinander verbunden, da es sich einerseits um eine Abgabe und andererseits um eine Steuer handelt und diese in verschiedenen Gesetzen geregelt sind. Da aber die Kfz-Steuer um einen Freibetrag in der Höhe der Infrastrukturabgabe reduziert wird, stehen die beiden Maßnahmen in engem Zusammenhang, weshalb sie gemeinsam beurteilt werden müssen. Folgedessen müssen zwar alle in- und ausländischen Fahrzeughalter die Infrastrukturabgabe bezahlen, doch nur inländische Kfz-Halter können den Freibetrag in der Kfz-Steuer geltend machen und werden

---

<sup>131</sup> Vgl. Beck, NZV 2014, S. 289 (292).

<sup>132</sup> Vgl. Rathke, Deutscher Bundestag, 2014, S. 13, 14.

so bevorzugt.<sup>133</sup> Daraus kann geschlossen werden, dass inländische Kfz-Halter durch den Freibetrag bevorzugt werden. Einen ähnlichen Fall gab es bereits, als Deutschland 1992 eine LKW-Maut einführen und gleichzeitig die deutschen Verkehrsunternehmen bei der Kfz-Steuer entlasten wollte (siehe Kapitel [2.1.1]). Schon damals stellte der EuGH darauf ab, dass dadurch ausländische Unternehmen schlechter gestellt werden und es sich um einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 92 AEUV (Art. 76 EWGV) handelt.<sup>134</sup>

Die mögliche mittelbare Diskriminierung der deutschen „PKW-Maut“ wird in Kapitel [2.4.5] behandelt. Weiter mögliche Probleme durch die gemeinsame Einführung dieser beiden Maßnahmen werden im folgenden Kapitel erläutert.

## 2.4 Mögliche Probleme

Wie im vorigen Kapitel geschildert, sind die Einführung der Infrastrukturabgabe sowie die Senkung der Kfz-Steuer einzeln betrachtet unproblematisch. Doch aufgrund ihrer Bindung über den Freibetrag und ihrer zeitgleichen Einführung müssen sie gemeinsam begutachtet werden. Dadurch entstehen einige unionsrechtliche Bedenken bezüglich des Diskriminierungsverbotes, die im Folgenden beleuchtet werden sollen.

### 2.4.1 Diskriminierungsverbot im Verkehrssektor

Art. 92 AEUV sieht ein spezielles Diskriminierungsverbot für den Verkehrssektor vor, welches sich auf Verkehrsunternehmen bezieht, deren Fahrzeuge aus wirtschaftlichen Gründen am Verkehr teilnehmen und die Straßen als Transportwege nutzen. Für private Nutzer gilt daher Art. 92 AEUV nicht. Im Hinblick auf die deutsche „PKW-Maut“, die nur Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen betrifft, kommen daher nur Kurierdienste, Warentransporte oder gewerbliche Bustransporte in Betracht. Für diese gilt das Verbot der Schlechterstellung (Stillhalteklausele). Das bedeutet, dass Mitgliedstaaten ihre zum Zeitpunkt des Beitritts geltenden Vorschriften bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften nicht so ändern dürfen, dass Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmern mittelbar oder unmittelbar schlechter gestellt werden. Eine Ausnahmeregelung besteht, wenn der Rat eine Maßnahme einstimmig billigt.<sup>135</sup> Auch der Abbau von Vorteilen für ausländische Verkehrsunternehmer fällt unter das Schlechterstellungsverbot. Zusammengefasst bedeutet dies, dass jede nationale Vorschrift, die ausländische Verkehrsunternehmer härter trifft als inländische, gegen Art. 92 AEUV verstößt. Eine Maßnahme, die inländische und ausländische Verkehrsunternehmer gleich

---

<sup>133</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 14, 15.

<sup>134</sup> Vgl. EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 23).

<sup>135</sup> Art 92 AEUV.

treffen würde, ist allerdings legitim.<sup>136</sup> So wäre die alleinige Einführung der Infrastrukturabgabe kein Problem, da sie alle Verkehrsunternehmer bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht gleich treffen würde. Da diese aber gemeinsam mit der Kfz-Steuersenkung in Betracht gezogen werden muss, würden inländische Verkehrsunternehmer bevorzugt und ausländische dadurch diskriminiert werden.

## 2.4.2 Grundfreiheiten

Zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes ist die grenzüberschreitende Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen essenziell. Die Grundfreiheiten haben das Ziel, den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu fördern. Darum ist jegliche (wirtschaftliche) Beeinträchtigung durch die Mitgliedstaaten verboten, es sei denn, sie ist verhältnismäßig und aus Gründen des Allgemeininteresses vertretbar.<sup>137</sup>

Dabei ist die Abgrenzung zu Art. 92 AEUV zu beachten. Der entscheidende Punkt liegt darin, ob eine Leistungserbringung *mit Hilfe* oder *durch* die Teilnahme am grenzüberschreitenden Verkehr erfolgt. Umgelegt auf die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff AEUV) bedeutet das, dass Art. 92 AEUV zur Anwendung gelangt, wenn der Transport einer Ware der zentrale Punkt ist. Steht allerdings der Verkauf einer Ware im Vordergrund und ist der Transport nur Mittel zum Zweck, so sind die Art. 28 ff AEUV einschlägig. Ebenso verhält es sich mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV). Wohnt eine Person im Grenzgebiet und pendelt täglich in einen anderen Mitgliedstaat in die Arbeit, so ist Art. 45 AEUV anzuwenden, da die Arbeitsleistung im Mittelpunkt steht und nicht die Fahrt zum Arbeitgeber. Für grenzüberschreitende Dienstleistungen (Art. 56 ff AEUV) normiert der Vertrag selbst in Art. 58 Abs. 1 AEUV eine Ausnahme. Aufgrund der hohen Infrastrukturabhängigkeit von Dienstleistungen gelten in diesem Fall die Bestimmungen des Titels über den Verkehr. Ist der Transport nur Mittel zum Zweck (Handwerker fährt von Ö nach D, um Dienstleistung dort auszuführen) kommt trotzdem Art. 56 AEUV zur Anwendung.<sup>138</sup>

## 2.4.3 Allgemeines Diskriminierungsverbot

Sind weder Art. 92 AEUV noch die Grundfreiheiten anwendbar, so kann subsidiär das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV relevant werden. Damit jedoch das allgemeine Diskriminierungsverbot zur Anwendung kommen kann, darf die grenzüberschreitende Tätigkeit keinen wirtschaftlichen Bezug aufweisen, wie beispielsweise eine Urlaubsfahrt nach Deutschland. Art. 18 AEUV untersagt jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit eines Bürgers eines Mitgliedstaates. Wie in Kapitel [1.5.1] erwähnt, kann es sich hierbei um eine direkte Diskriminierung, aber auch um eine indirekte

---

<sup>136</sup> Vgl. Rathke, Deutscher Bundestag, 2014, S. 10, 11.

<sup>137</sup> Vgl. Rathke, Deutscher Bundestag, 2014, S. 11, 12.

<sup>138</sup> Vgl. Korte/Gurreck, EuR 2014, S. 420 (427).

Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit handeln.<sup>139</sup> Eine mittelbare Diskriminierung erfolgt dabei nicht unmittelbar aufgrund der Staatsbürgerschaft, sondern auf Basis von anderen, scheinbar neutralen Unterscheidungsmerkmalen, wie beispielsweise durch Anknüpfung an den Wohnsitz einer Person oder an die Niederlassung eines Unternehmens.<sup>140</sup> Bei der deutschen „PKW-Maut“ scheint es zu einer indirekten (verdeckten) Diskriminierung zu kommen, da ausländische Kfz-Halter kaum ihr Fahrzeug in Deutschland anmelden können, um ebenso den Freibetrag zu erhalten.

Wie schon in Kapitel [2.3] detailliert ausgeführt, sind die Einführung der Infrastrukturabgabe sowie die Senkung der Kfz-Steuer einzeln betrachtet mit dem Unionsrecht vereinbar. Die inhaltliche und zeitliche Koppelung beider Maßnahmen über den Steuerfreibetrag kann letztlich dennoch zu einer Diskriminierung ausländischer Fahrzeuglenker führen.

Die Infrastrukturabgabe muss zwar von allen Fahrzeughaltern, die die deutschen Autobahnen benutzen, bezahlt werden, doch nur inländische Kfz-Halter können den Freibetrag in der Kfz-Steuer geltend machen und werden dadurch bevorzugt.<sup>141</sup> In Kapitel [2.1.1] wurde bereits der Fall erläutert, in dem Deutschland 1992 eine LKW-Maut einführen und gleichzeitig seine Verkehrsunternehmen mittels Kfz-Steuersenkung entlasten wollte. Der EuGH vertrat seinerzeit die Meinung, dass dadurch ausländische Unternehmen schlechter gestellt werden und entschied, dass ein Verstoß gegen die Stillhalteklausele nach Art. 92 AEUV (Art. 76 EWGV) vorliegt.<sup>142</sup>

Dieses Urteil bezieht sich jedoch rein auf Verkehrsunternehmen, die bei der LKW-Maut die Hauptadressaten waren, bei der Einführung der „PKW-Maut“ aber eine nebensächliche Rolle spielen. Nichtsdestotrotz lässt sich die Parallelität nicht leugnen, lediglich die bevorteilten Personen wechselten von deutschen Verkehrsunternehmen zu deutschen Kfz-Haltern unter 3,5 Tonnen.

Dies ist der wohl entscheidende Punkt, ob die Einführung der deutschen „PKW-Maut“ als diskriminierend erachtet wird und demgemäß nur in einer anderen, rechtmäßigen Form oder gar nicht zustande kommen kann. Die Expertenmeinungen gehen bei diesem Thema auseinander. So vertritt *Rathke* in seinem Gutachten zur Vereinbarkeit der deutschen „PKW-Maut“ mit dem Unionsrecht für den Deutschen Bundestag folgende Meinung:

*„Angesichts dieser Wirkung der kompensatorischen Freistellung sowie im Hinblick darauf, dass die Personengruppe der in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Halter mit Blick auf die Kfz-Zulassung am Wohnort regelmäßig aus Inländern besteht, wirkt die Infrastrukturabgabe*

---

<sup>139</sup> Vgl. KOM (2012) 199 endg., S. 5.

<sup>140</sup> Vgl. *Boehme-Neßler*, NVwZ 2014, S. 98 (99).

<sup>141</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 14 f.

<sup>142</sup> Vgl. EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 23).

*mittelbar diskriminierend zulasten der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten. Damit würde die Kombination einer an sich diskriminierungsfrei ausgestalteten Infrastrukturabgabe mit der gleichzeitigen Einführung von inhaltlich vollständig korrespondierenden Freibeträgen im Rahmen der Kfz-Steuer eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen.*<sup>143</sup>

Zu einer komplett anderen Meinung kommt beispielsweise *Hillgruber* von der Universität Bonn, der ebenfalls ein Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der deutschen „PKW-Maut“ mit dem Unionsrecht verfasst hat. Auftraggeber war das deutsche Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur:

*„Die vorgesehene Einführung einer Infrastrukturabgabe [...] stellt auch in Kombination mit entsprechenden Freigrenzen bei der Kfz-Steuer, in deren Genuss tatsächlich nur Halter von im Inland zugelassenen Kfz kommen, keine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, weil letztere bereits anderweitig, nämlich durch Kfz-Steuern, einen Beitrag zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung leisten, der in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen ist und dazu führt, dass im Ergebnis EU-Ausländer nach wie vor keine höhere, sondern eine geringere Belastung als Inländer zu tragen haben.*<sup>144</sup>

Wer in dieser Frage Recht behält, wird möglicherweise letztendlich der EuGH entscheiden. Allfällige Rechtfertigungsgründe sowie eine eventuell rechtskonforme Ausgestaltung der „PKW-Maut“ werden in Kapitel [2.5] angeführt.

#### **2.4.4 Diskriminierung beim Vignettenerwerb**

Ein Fall, der in den Anwendungsbereich des Art. 18 AEUV fallen würde, wäre eine Diskriminierung beim Vignettenerwerb. Dabei müssen zwei Aspekte näher betrachtet werden – einerseits der Preis der Vignette, andererseits der Erwerb der Vignette.

Die Problematik der Preisgestaltung wurde schon ausführlich in Kapitel [2.2.2] erörtert. Hier kommt es zu zwei verschiedenen Ansichten der Rechtsexperten, wobei die tatsächliche Ausgestaltung des Vignettenerwerbssystems für Ausländer noch nicht veröffentlicht wurde.

Vertritt man die Meinung von *Obwexer* und *Hillgruber*, müsste für EU-Ausländer die Möglichkeit bestehen, eine ökologisierte Vignette über das Internet zu erwerben, was zu keiner verbotenen Diskriminierung aufgrund des Preises führen würde.<sup>145</sup>

Wird das System allerdings nach *Rathkes* Meinung ausgestaltet und müssen ausländische Fahrzeughalter, egal ob der Erwerb über das Internet oder bei einer Tankstelle erfolgt,

---

<sup>143</sup> *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 15.

<sup>144</sup> *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 49 f.

<sup>145</sup> Vgl. *Obwexer*, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014, S. 7 ff.

<sup>145</sup> Vgl. *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 65.

immer den Höchstpreis für eine Jahresvignette bezahlen, so kommt es zu einer indirekten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit.<sup>146</sup>

Die Preisstaffelung und die damit einhergehende Verhältnismäßigkeit wurden bereits detailliert in Kapitel [2.2.3] besprochen.

Ein möglicher Diskriminierungsgrund könnte des Weiteren darin erblickt werden, dass deutsche Kfz-Halter die Vignette mittels Bescheid nach Hause geschickt bekommen, während ausländische Autofahrer die Vignette entweder über das Internet beantragen oder an der Tankstelle kaufen müssen und darüber hinaus keine weiteren Erwerbsmöglichkeiten vorgesehen sind. Eine Diskriminierung kann hier allerdings verneint werden, da diese Erwerbssorte ausreichen und auch andere Länder, wie zum Beispiel Österreich, ein ähnliches Erwerbssystem führen.<sup>147</sup>

Hinsichtlich einer möglichen indirekten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ist somit entscheidend, ob ausländische Fahrzeughalter die Möglichkeit erhalten, eine ökologisierte Vignette zu erwerben oder nicht.

## 2.5 Rechtfertigungsgründe

Die Probleme, die mit der Einführung der deutschen „PKW-Maut“ einhergehen, werden von vielen Experten auf verschiedenste Weise bewertet. Den Diskriminierungsvorwürfen werden Rechtfertigungsgründe entgegengesetzt. Ob und wie die deutsche „PKW-Maut“ eingeführt wird, wird auch davon abhängen, wie die Rechtsexperten des EuGH die Lage einschätzen. Des Weiteren besteht auch noch die Möglichkeit für Deutschland, strittige Punkte im Entwurf zu ändern und so eine europarechtskonforme Ausgestaltung zu gewährleisten.

### 2.5.1 Mögliche rechtskonforme Ausgestaltung

Noch bevor Deutschland seine konkreten Pläne für eine „PKW-Maut“ vorlegte, kam es am 8. Oktober 2013 zu einer parlamentarischen Anfrage an die Kommission mit dem Thema der Diskriminierung von Nicht-Ansässigen bei der PKW-Maut.<sup>148</sup> Konkret wollte man wissen, ob es zulässig ist, „[...] wenn ein Mitgliedstaat, der eine PKW-Maut einführt, ausweitet oder erhöht, zugleich eine Kompensation (Steuer- bzw. Abgabensenkung o.ä.) bietet, von der nur in diesem Mitgliedstaat ansässige Bürger profitieren?“

Der damals zuständige Verkehrskommissar *Kallas* beantwortete die Frage am 28. Oktober 2013 folgend:

---

<sup>146</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 16.

<sup>147</sup> Vgl. *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 58.

<sup>148</sup> Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission durch Michael Cramer (Verts/ALE), Artikel 117 der Geschäftsordnung, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2013-011520&language=DE>.

*„Mautsysteme müssen mit der Richtlinie 1999/62/EG („Eurovignetten-Richtlinie“) für schwere Lastkraftwagen und — sofern sie für Personenkraftwagen gelten — mit den allgemeinen Grundsätzen des EU-Vertrags im Einklang stehen. Nach beiden Rechtsakten ist eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.*

*Die Erhebung von Abgaben fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gemäß Artikel 5 der Richtlinie 1999/62/EG werden Kraftfahrzeugsteuern nur von dem Mitgliedstaat erhoben, in dem das Fahrzeug zugelassen ist. In Anhang I der Richtlinie 1999/62/EG sind die für schwere Lastkraftwagen anzuwendenden Kraftfahrzeugsteuer-Mindestsätze festgelegt. Die Höhe der Steuern für Personenkraftwagen gebietsansässiger Fahrer können die Mitgliedstaaten jedoch nach eigenem Ermessen festlegen.*

*Aus diesem Grund sollten Straßenmautsysteme, die sowohl für gebietsansässige als auch für gebietsfremde Fahrer gelten, eher in Form von Nutzungsgebühren als von Abgaben umgesetzt werden, so dass die erhobenen Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zur Nutzung der Infrastruktur stehen. Je stärker auf die Verhältnismäßigkeit der Mautsysteme geachtet wird, desto eher entsprechen sie dem Nutzerprinzip („Nutzer zahlt“) und desto weniger diskriminierend sind sie.*

*Grundsätzlich stellt eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuern für gebietsansässige Nutzer, unter Beachtung der in der Richtlinie 1999/62/EG festgelegten Mindestsätze für Lastkraftwagen, bei gleichzeitiger Erhebung angemessener Nutzungsgebühren für alle Nutzer also keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar.“<sup>149</sup>*

Diese Stellungnahme steht allerdings im Gegensatz zur Rechtsprechung des EuGH von 1992<sup>150</sup> über die Einführung einer LKW-Maut bei gleichzeitiger Senkung der Kfz-Steuer für Verkehrsunternehmen (siehe Kapitel [2.1.1]).<sup>151</sup> Damals als europarechtswidrig beurteilt, könnte dies heute nach dem Statement von Verkehrskommissar Kallas anders aufgefasst werden.

Die Einführung der Infrastrukturabgabe, also einer Straßenbenutzungsgebühr für das deutsche Straßennetz, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. In den Weißbüchern der Union zum Thema Verkehr werden seit den 90er Jahren Straßenbenutzungsgebühren mit dem Prinzip „Verursacher zahlt“ erwünscht. Aus Gründen des Allgemeinwohls, des Umweltschutzes, der Verkehrssteuerung und für die Finanzierung der Infrastruktur sollen die Straßenverkehrsnutzer zur Kasse gebeten werden. Deutschland, welches einer der wenigen europäischen Länder ist, dass keine Straßenbenutzungsgebühr verlangt, würde somit die

---

<sup>149</sup> Antwort von Herrn Kallas im Namen der Kommission zur parlamentarischen Anfrage vom 8. Oktober 2013, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>.

<sup>150</sup> Vgl. EuGH: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 23).

<sup>151</sup> Vgl. Korte/Gurreck, EuR 2014, S. 420 (425).

richtige Richtung in der europaweiten Straßenverkehrspolitik einschlagen. Es stellt sich daher nicht die Frage, ob die Infrastrukturgebühr europarechtswidrig ist, sondern ob die „PKW-Maut“ ausländische Fahrzeuglenker indirekt aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert. Eine Umsetzung wäre nur dann nicht diskriminierend, wenn es auf zwingenden Gründen des Allgemeinwohls beruht und in einem entsprechenden Verhältnis zum verfolgten Zweck steht.<sup>152</sup> Im Folgenden werden mehrere Gründe angeführt, die die indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit rechtfertigen sollen.

## 2.5.2 Rechtfertigungsgründe

Eine Rechtfertigung der Kompensation der Infrastrukturabgabe über einen Freibetrag bei der Kfz-Steuer könnte durch den Schutz der Kohärenz des Steuersystems im Sinne des Allgemeininteresses gegeben sein. Bei der Kohärenz handelt es sich um ein Verhältnis zwischen zwei oder mehreren Steuernormen und damit zusammenhängenden Vergünstigungen.<sup>153</sup> Übertragen würde dies bedeuten, dass die Infrastrukturabgabe, die *summa summarum* nur von ausländischen Autofahrern bezahlt wird, als Ausgleich zu einem von inländischen Kfz-Haltern abgegebenen Betrag zur Finanzierung der Infrastruktur gesehen wird. Dazu müsste allerdings eine strenge Bindung zwischen der Infrastrukturabgabe und der Kfz-Steuer bestehen. Wie in Kapitel [1.4] beschrieben, besteht jedoch ein Unterschied zwischen einer Abgabe bzw. Gebühr und einer Steuer. Die Infrastrukturabgabe wird nicht, wie die Kfz-Steuer, für den allgemeinen Staatshaushalt verwendet, sondern verfolgt mit der Finanzierung der Infrastruktur einen konkreten Zweck. Die Kfz-Steuer hat diese Bindung nicht und fließt nicht zwangsläufig in die Infrastrukturfinanzierung, weshalb aus diesem Grund die strenge Bindung zwischen der Infrastrukturabgabe und der Kfz-Steuer fehlt. Somit ist der unionsrechtliche Rechtfertigungsgrund der Kohärenz der Steuersysteme nicht gegeben. Dafür müsste Deutschland eine Kfz-Sonderabgabe für inländische Autofahrer einführen, die konkret zur Finanzierung der Infrastruktur verwendet wird. Dann könnten inländische Kfz-Halter die Infrastrukturabgabe als Ausgleich zurückbekommen, da sie schon über die Kfz-Sonderabgabe Infrastrukturfinanzierung beigetragen haben.<sup>154</sup>

Auch für die verschiedenen Höhen der Vignettenpreise und die dadurch entstehende indirekte Diskriminierung lassen sich Rechtfertigungsgründe finden. Zum einen versucht Deutschland die höheren Preise für Ausländer damit zu rechtfertigen, dass der Verkauf einen größeren Verwaltungsaufwand bedeute, zum anderen hat man die Vignettenpreise wie von der Europäischen Union wöchentlich, monatlich und jährlich gestaffelt, um Kurzzeitnutzern entsprechende Angebote vorlegen zu können. Höhere Verwaltungskosten sind laut EuGH

---

<sup>152</sup> Vgl. Rathke, Deutscher Bundestag, 2014, S. 17, 18.

<sup>153</sup> Vgl. Haase, Internationales und Europäisches Steuerrecht, C.F. Müller 2014, 4. Auflage, S. 379.

<sup>154</sup> Vgl. Rathke, Deutscher Bundestag, 2014, S. 18-21.

allerdings kein Rechtfertigungsgrund, da dies ein wirtschaftlicher Faktor ist. Die Staffelung des Vignettensystems hält sich an die Vorgabe der Europäischen Kommission, allerdings kommt hier das Problem der Tagesäquivalente ins Spiel (siehe Kapitel [2.2.3]).<sup>155</sup> Besteht für ausländische Kfz-Halter nicht die Möglichkeit, eine ökologisierte Vignette zu erhalten, so ist das Tagesäquivalent einer Kurzzeitvignette für Ausländer nicht mehr verhältnismäßig zum Tagesäquivalent einer Jahresvignette eines sparsamen Fahrzeugs eines Inländers. Wäre für ausländische Fahrzeughalter ein ökologisiertes Vignettensystem vorgesehen, so könnten die Preise gerechtfertigt sein.

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund könnte dadurch gegeben sein, dass nur Inländer über ihre Steuern einen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung leisten und Ausländer die Straßen frei benutzen können. Diese sogenannte „Inländerdiskriminierung“ rechtfertigt aber ebenfalls nicht die indirekte Diskriminierung ausländischer Autofahrer. Eine Inländerdiskriminierung kann lediglich im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden, nationalen Gesetzen auftreten und ist daher in diesem Bezug zu verneinen.<sup>156</sup>

Die Benachteiligung der Verkehrsunternehmen im Zuge der Stillhalteklausele kann nie gerechtfertigt werden. Art. 92 AEUV ist als Verbotsnorm zu sehen, nur ein einstimmiger Beschluss des Rates kann die Stillhalteklausele außer Kraft setzen, daher ist eine Rechtfertigung ausgeschlossen.<sup>157</sup>

## 2.6 Rechtswege der Union/Mitgliedstaaten

In der Europäischen Union herrscht nach Art. 4 Abs. 3 EUV Unionstreue. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten sich gegenseitig achten und bei der Erfüllung der Aufgaben der Europäischen Union unterstützen. Mit der Einführung der „PKW-Maut“ und der damit einhergehenden indirekten Diskriminierung von EU-Ausländern verstößt Deutschland gegen ein Fundamentalrecht. In diesem Fall kennt das Unionsrecht eine Staatshaftung bei qualifizierter Verletzung des Unionsrechts. Das eröffnet Einzelpersonen die Möglichkeit, Mitgliedstaaten auf Schadenersatz zu verklagen. Umgelegt auf die deutsche „PKW-Maut“ würde dies bedeuten, dass bei einer festgestellten Europarechtswidrigkeit der Infrastrukturabgabe klagende Kfz-Halter ihr Geld von Deutschland wieder zurückbezahlt bekommen müssten.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 21-22.

<sup>156</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 22.

<sup>157</sup> Vgl. *Korte, Gurreck*, EuR 2014, S. 420 (434, 435).

<sup>158</sup> Vgl. *Mayer*, Europarechtliche Aspekte einer „PKW-Maut“ (Infrastrukturabgabe), Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Mittwoch, 18. März 2015, S. 9.

Um eine Europarechtswidrigkeit feststellen zu können, muss ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258, 259 AEUV beim EuGH eröffnet werden. Im Regelfall wird dies durch die Kommission und nur in den seltensten Fällen (bisher viermal) durch einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet. Mit einem Vertragsverletzungsverfahren kann ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt begonnen werden. Selbstverständlich kann die Europäische Kommission zuvor mit dem Mitgliedstaat in Kontakt treten und ihn vor einer möglichen Klage warnen und eine Änderung des Gesetzesentwurfs anregen. Ist der Mitgliedstaat, in diesem Falle Deutschland, nicht von seiner Grundhaltung abzubringen, kann das Verfahren beim EuGH eingeleitet werden. Mit Beachtung der Fristen ist ein Urteil nach etwa 2 Jahren zu erwarten. Sobald die Klage anhängig ist, besteht einstweiliger Rechtsschutz. Dadurch kann der EuGH anordnen, dass die „PKW-Maut“ für ausländische Kfz-Halter nicht eingehoben werden darf.<sup>159</sup>

Eine andere Möglichkeit zur Klärung der Rechtslage wäre, auf Vorlage eines deutschen Gerichts ein Vorabentscheidungsverfahren durch den EuGH nach Art. 267 AEUV zu bewirken. Ein solches Verfahren gilt als höchstwahrscheinlich, da ausländische PKW-Halter ehest möglich vor einem deutschen Gericht gegen die „PKW-Maut“ klagen werden, etwa wegen der Anfechtung einer Bußgeldzahlung, die aufgrund einer fehlenden Vignette gefordert wird. Da es sich diesfalls um einen zwischenstaatlichen Sachverhalt handelt, in dem Unionsrecht zur Anwendung kommt, kann das deutsche Gericht beim EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens um die Auslegung von Unionsrecht anfragen. Handelt es sich um ein letztinstanzliches Gericht, so ist dieses sogar zur Vorlage beim EuGH verpflichtet (Art. 267 Abs. 3 AEUV). Mit einer Entscheidung ist nach etwa 15 Monaten zu rechnen. Werden ein Vertragsverletzungs- und ein Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet, so werden diese verbunden.

Wird im Vorabentscheidungsverfahren eine Europarechtswidrigkeit festgestellt, muss der ausländische Kläger die Infrastrukturgebühr nicht zahlen. Auch alle anderen EU-Ausländer werden von der Abgabe befreit. Das Gesetz ist damit allerdings noch nicht außer Kraft gesetzt. Das bedeutet, dass deutsche Autofahrer weiterhin die Gebühr zahlen müssen und über die Kfz-Steuer in selber Höhe wieder entlastet werden. Nach Feststellung der Europarechtswidrigkeit nimmt die Europäische Kommission mit Deutschland Kontakt auf, um die Behebung des Verstoßes zu diskutieren. Eine Möglichkeit wäre, die Entlastung durch die Kfz-Steuer rückgängig zu machen und dadurch die deutschen Autofahrer zu belasten. Finanziell gesehen wäre es ein großer Vorteil, weil Deutschland dann die „PKW-Maut“ von Inländern ebenso einheben kann, ohne diese im Gegenzug zu entlasten. Dem Aufschrei der

---

<sup>159</sup> Vgl. Mayer, Stellungnahme, 2015, S. 11.

Bevölkerung könnte dann entgegengehalten werden, dass die Europäische Union für dieses Debakel verantwortlich sei.<sup>160</sup>

## 2.7 Heutiger Stand der „PKW-Maut“

Die deutsche „PKW-Maut“ hat in Europa bereits für viel Aufsehen gesorgt. Vor allem Deutschlands Nachbarländer, allen voran Österreich, fühlen sich diskriminiert und drohen mit einer Klage.<sup>161</sup> Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die derzeitigen Geschehnisse und die Lage zur deutschen „PKW-Maut“ dargelegt.

Nach dem Aufschrei Österreichs und anderer Mitgliedstaaten hat auch die Europäische Kommission das Thema deutsche „PKW-Maut“ näher begutachtet. Auch sie ist der Meinung, dass die Ausgestaltung als Infrastrukturabgabe bei gleichzeitiger Kompensation durch die Kfz-Steuer für Inländer EU-Ausländer indirekt diskriminiert. Da die Europäische Union Straßenbenutzungsgebühren allgemein begrüßt, rät sie Anfang Juni zu einer etappenweisen Einführung der Infrastrukturabgabe, zum Beispiel nur auf Transitstrecken, um die Ballungsräume nicht zu belasten, und einer Entkopplung von der Kfz-Steuer. So könne das Mautsystem noch in Teilen eingeführt und strittige Punkte noch geändert werden. Bleibt Deutschland allerdings in seiner Haltung stur, werde die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren in die Wege leiten.<sup>162</sup>

Wenige Tage später, am 8. Juni 2015, passiert das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen<sup>163</sup> den deutschen Bundestag. In einer Pressemitteilung<sup>164</sup> gibt die Europäische Kommission 10 Tage später bekannt, dass sie ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitet. EU-Verkehrskommissarin *Bulc* argumentiert, dass die deutsche „PKW-Maut“ auf zwei Ebenen EU-Ausländer indirekt diskriminiert. Zum einen, dass deutsche Bürger eine Kompensation in gleicher Höhe im Zuge der Kfz-Steuer erhalten, zum anderen, dass die Kurzzeitvignette im Verhältnis zur Langzeitvignette zu teuer ist.

---

<sup>160</sup> Vgl. *Mayer*, Stellungnahme, 2015, S. 11 f.

<sup>161</sup> Vgl. Die Presse v. 12.5.2015, [http://diepresse.com/home/politik/eu/4729991/PkwMaut\\_Deutschland-wird-geklagt](http://diepresse.com/home/politik/eu/4729991/PkwMaut_Deutschland-wird-geklagt).

<sup>162</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 3. Juni 2015: Vorschlag der EU: Brüssel könnte häppchenweise Einführung der Maut akzeptieren, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vorschlag-der-eu-bruessel-koennte-haepchenweise-einfuehrung-der-maut-akzeptieren-13627127.html>.

<sup>163</sup> Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vom 8. Juni 2015 (BGBl. I. Nr. 22).

<sup>164</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Verkehr: Kommission leitet bezüglich der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für private Kraftfahrzeuge („PKW-Maut“) Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, Brüssel, 18. Juni 2015.

Die deutsche Regierung hat ab diesem Zeitpunkt zwei Monate Zeit, um eine Stellungnahme abzugeben. Tut sie dies nicht, so steht ihr ein Rechtsstreit vor dem Europäischen Gerichtshof ins Haus.<sup>165</sup>

Die erste Reaktion vom deutschen Verkehrsminister *Dobrindt* war, die Einführung der „PKW-Maut“ von Anfang 2016 um mindestens ein Jahr nach hinten zu verschieben, da während des Rechtsstreits keine Ausschreibungen für Betreiberfirmen möglich sind und daher das Mautsystem erst später eingeführt werden kann.<sup>166</sup> Mitte August gab *Dobrindt* bekannt, dass seiner Ansicht nach die „PKW-Maut“ europarechtskonform ist und er das Urteil des EuGH abwarten wolle. Bis zu diesem Zeitpunkt gab die deutsche Bundesregierung auf Anfrage im Bundestag bekannt, dass für die „PKW-Maut“ schon über 600.000 Euro ausgegeben wurden, der Großteil für Personalkosten.<sup>167</sup>

Mitte September 2015 gibt sich Bundesminister *Dobrindt* erneut kämpferisch und ist sich sicher, dass die „PKW-Maut“ kommen wird.<sup>168</sup>

Jetzt heißt es abwarten, letztendlich wird höchstwahrscheinlich der EuGH entscheiden, ob und wie die deutsche „PKW-Maut“ eingeführt wird.

## 2.8 Fazit

Die Meinungen der Rechtsexperten gehen beim Thema deutsche „PKW-Maut“ in verschiedene Richtungen. Die Mehrheit sieht allerdings, unter Voraussetzung des derzeitigen Entwurfs, eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit von EU-Ausländern. Lediglich *Hillgruber* stellt in seinem Rechtsgutachten fest, dass „weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Diskriminierung von Unionsbürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit“<sup>169</sup> vorliegt. Anderer Meinung sind *Beck*<sup>170</sup>, *Boehme-Neßler*<sup>171</sup>, *Obwexer*<sup>172</sup> und *Rathke*<sup>173</sup>, die das Hauptproblem der Diskriminierung an der engen

<sup>165</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.6.2015: EU-Kommission verärgert Mautirritationen: Der Ton wird schärfer, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-kommission-veraergert-mautirritationen-der-ton-wird-schaerfer-13654861.html>.

<sup>166</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.6.2015: Alexander Dobrindt verschiebt PKW-Maut in Deutschland, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/alexander-dobrindt-verschiebt-pkw-maut-in-deutschland-13653534.html>.

<sup>167</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 8.8.2015: Auskunft der Bundesregierung: Die PKW-Maut hat schon eine halbe Million gekostet, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/auskunft-der-bundesregierung-die-pkw-maut-hat-schon-eine-halbe-million-gekostet-13740077.html>.

<sup>168</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.9.2015: Verkehrsminister Alexander Dobrindt: Die Maut kommt, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/verkehrsminister-alexander-dobrindt-die-maut-kommt-13797106.html>.

<sup>169</sup> *Hillgruber*, Universität Bonn, 17. Oktober 2014, S. 71.

<sup>170</sup> Vgl. *Beck*, NZV 2014, S. 289 (292).

<sup>171</sup> Vgl. *Boehme-Neßler*, NVwZ 2014, S. 98 (103).

<sup>172</sup> Vgl. *Obwexer*, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014, S. 9 f.

Kopplung der Infrastrukturabgabe zum Freibetrag für Inländer in der Kfz-Steuer identifizieren. Einen konkreten Vorschlag, um dieses Hindernis aus dem Wege zu schaffen, bieten *Boehme-Neßler*<sup>174</sup> und *Lauer*<sup>175</sup> mit dem Vorschlag eines grundlegenden Umbaus des Steuersystems in diesen Belangen. Einen Blick in die mögliche Zukunft werfen *Korte* und *Gurreck*<sup>176</sup>, die den Fall der deutschen „PKW-Maut“ mit dem der „LKW-Maut“ vor 23 Jahren vergleichen. Ergebnis damals war, dass die „LKW-Maut“ vom EuGH als diskriminierend beurteilt und nicht eingeführt wurde. Dies war jedoch der Anstoß zur Ausarbeitung der „Eurovignetten-Richtlinie“ für den Schwerverkehr. Auch dieses Mal könnte das Urteil ein Schubs in die richtige Richtung sein und zu einer europaweiten Regelung für Straßenbenutzungsgebühren für PKW führen.

Ich schließe mich der Meinung der Mehrheit der Rechtsexperten an und sehe ebenfalls eine mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern. Die Diskriminierung in der Preisgestaltung kann durch Änderungen im Entwurf behoben werden, die Kompensation der Infrastrukturabgabe in der Kfz-Steuer für Inländer jedoch nicht. Das Problem sehe ich in der falschen Kommunikation durch die deutsche Politik, die von Beginn an keinen Hehl daraus gemacht hat, dass es sich um eine „PKW-Maut“ für Ausländer handelt.

Diese Aussage riecht schon regelrecht nach Diskriminierung. Ich stehe aufgrund des unionsweit geforderten Prinzip „Verursacher zahlt“ für Straßenbenutzungsgebühren, diese müssen aber fair und für alle Nutzer gleich sein. Deutschland soll meines Erachtens Straßenbenutzungsgebühren einführen und kann, wenn die Bundesrepublik der Meinung ist, dass seine Bürger bereits durch die Kfz-Steuer einen Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung leisten, diese entlasten. Jedenfalls muss diese Entlastung europarechtskonform und transparent sein. Dazu ist wahrscheinlich, wie schon von den Rechtsexperten angemerkt, ein Umbau des deutschen Steuersystems notwendig. Noch besser wäre aus meiner Sicht eine sekundärrechtliche Lösung auf Unionsebene für Fahrzeuge bis 3,5 Tonnen. Zu dieser Angelegenheit wird ein Ausblick in Kapitel [3] gegeben.

### **3 Einführung einer einheitlichen EU-Maut für PKW**

Betrachtet man die „Eurovignetten-Richtlinie“ für Schwerfahrzeuge über 3,5 Tonnen, so stellt sich die Frage, ob es nicht möglich wäre, eine ähnliche Richtlinie für Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen einzuführen.

---

<sup>173</sup> Vgl. *Rathke*, Deutscher Bundestag, 2014, S. 5.

<sup>174</sup> Vgl. *Boehme-Neßler*, NVwZ 2014, S. 98 (103).

<sup>175</sup> Vgl. *Lauer*, Saarland Universität, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration, S. 3.

<sup>176</sup> Vgl. *Korte, Gurreck*, EuR 2014, S. 420 (440).

## 3.1 Vorschläge

Im April 2014, als die ersten Pläne für eine deutsche „PKW-Maut“ vorlagen, sprach der deutsche EU-Kommissar für Energie, *Oettinger*, erstmals von einem einheitlichen europaweiten Mautsystem. Die Einnahmen sollen an die Mitgliedstaaten zurückfließen und nicht dem EU-Haushalt zugutekommen.<sup>177</sup> Diese Aussage rief sogleich die ersten skeptischen Stimmen hervor. In der Wirtschaftswoche empört sich eine Kolumnistin über die Idee und wirft gleichzeitig einige relevante Fragen auf.

*„Wollte Oettinger also nur Druck aus dem Kessel nehmen oder will er ernsthaft eine europäische Maut-Mammutbehörde installieren, die das Geld zentral einsammelt und die Einnahmen dann, nach welchem Schlüssel auch immer, auf die Länder, die dann plötzlich wieder Nationalstaaten sind, verteilt? Bekommen Transitländer dann etwas mehr? Sollen neben Kreis-, Landes- und Bundesstraßen auch noch Europa-Straßen eingeführt werden? Soll die Maut zweckgebunden verwendet werden müssen, also für den Straßenbau? Sollen sich die Länder weiterhin um den ihnen obliegenden Straßenbau herumdrücken dürfen und sagen können, die oder jene notwendige Brücke bauen wir gar nicht, wir vergeben für teures Geld eine Lizenz an dieses oder jenes Privatunternehmen, das beispielsweise die Brücke auf eigene Kosten baut, um so dann gewinnbringend Privatmaut zu kassieren? Solange es den EU-Staat nicht gibt, nicht einmal eine EU-Verfassung existiert, die Steuersysteme nicht harmonisiert sind, machen weder eine EU-Maut noch nationale Mautsysteme irgendeinen Sinn. Die Maut ist ungerecht und sie ist gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv.“<sup>178</sup>*

Nach diesem ersten Vorschlag und Andeuten einer europaweiten Maut verschwand das Thema wieder von der öffentlichen Bildfläche.

Erst die neue EU-Verkehrskommissarin *Bulc* griff Anfang 2015 das Thema erneut auf und betonte mit Nachdruck, dass es ihr Ziel sei, ein einheitliches europaweites System zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für LKW und PKW zu realisieren. In einem Interview erläuterte sie die Rahmenbedingungen für ein solches System. Nach dem Verursacherprinzip soll der Nutzer ein Entgelt für die tatsächlich gefahrenen Kilometer bezahlen. Die Berechnung soll durch den technologischen Fortschritt und die Vernetzung der Daten europaweit mittels eines einzelnen Geräts möglich sein. Dies soll das Mobilitätshindernis durch verschiedene Mautsysteme aus der Welt schaffen und für freien Verkehr sorgen. Ob das System für die Mitgliedstaaten verpflichtend wird, hält sie noch

---

<sup>177</sup> Vgl. Die Zeit online v. 20.4.2014: Verkehrspolitik: Oettinger will eine europaweite PKW-Maut, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-04/pkw-maut-oettinger-europaweit>.

<sup>178</sup> Vgl. Wirtschaftswoche v. 22.4.2014: Der Unsinn mit der europaweiten Maut: Will Europa eine Mammutbehörde?, <http://www.wiwo.de/politik/europa/bettina-roehl-direkt-will-europa-eine-maut-mammut-behoerde/9786218-3.html>.

offen. Fest steht, dass, wie es auch schon *Oettinger* gefordert hat, die Einnahmen an die Unionsländer zurückfließen sollen.<sup>179</sup>

Ob dieser Vorschlag umgesetzt wird oder doch wieder in den Schubladen verschwindet, hängt mit Sicherheit auch von der Entscheidung des EuGH zum Thema deutsche „PKW-Maut“ ab. Blitzt Deutschland mit der Einführung ab, bekäme das Projekt „Euro-Maut“ möglicherweise Rückenwind. Wir könnten dann in einigen Jahren ohne jegliche Vignette und Mautstationen mit einem fix eingebauten Gerät quer durch Europa fahren und würden in ausgewählten Zeitabschnitten eine Rechnung über unsere europaweite Straßenbenutzung erhalten.

## 4 Zusammenfassung und Ausblick

Auf Europas Straßen finden sich je nach Fahrzeugtyp und Mitgliedstaat drei verschiedene Arten von Straßenbenutzungsgebühren. Entfernungsabhängige sowie zeitabhängige Straßenbenutzungsgebühren geben sich an den Grenzen die Hand. Der Kfz-Halter muss sich bei einer Fahrt durch mehrere europäische Staaten informieren, ob und wie Gebühren zu entrichten sind. Zusätzlich existieren noch spezielle Benutzungsgebühren für Tunnel oder Brücken. In den nächsten Jahren kann es auch vermehrt zu einer sogenannten „City-Maut“ in europäischen Großstädten kommen.

Dieser Straßenbenutzungsgebührendschungel macht es für Autofahrer nicht gerade leicht, die Straßen verschiedener europäischer Länder zu nutzen.

Deutschland, das bis dato auf Straßenbenutzungsgebühren und damit auf Einnahmen zur Infrastrukturerhaltung verzichtet hat, möchte nun ebenfalls ein zeitabhängiges Vignettensystem einführen. Um die eigenen Bürger nicht zu belasten, bekommen diese über einen Freibetrag in der Kfz-Steuer den Betrag der Vignette rückvergütet. Für deutsche Autofahrer bedeutet dies ein Nullsummenspiel, wohingegen ausländische Fahrer für die Vignette bezahlen müssen und keine Möglichkeit besitzen, ihr Geld über die Kfz-Steuer zurückzubekommen. Nachbarstaaten Deutschlands wettern gegen diese Ausgestaltung und sind sich einer indirekten Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit sicher. Im Sommer 2015 hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, welches derzeit noch anhängig ist. Kommt es zu keinem Kompromiss, so wird letztlich der EuGH über die Rechtmäßigkeit der deutschen „PKW-Maut“ urteilen.

Während der Debatte zur deutschen „PKW-Maut“ hat die europäische Verkehrskommissarin *Bulc* den Vorschlag einer europaweiten Maut für PKW vorgebracht. Ein System ähnlich dem

---

<sup>179</sup> Vgl. Die Welt v. 26.1.2015: Diese Frau will die PKW-Maut für ganz Europa, <http://www.welt.de/politik/ausland/article136765361/Diese-Frau-will-die-Pkw-Maut-fuer-ganz-Europa.html>.

für LKW soll den europäischen Verkehrsraum revolutionieren. Die Ausarbeitung eines konkreten Vorschlages ist im Gange.

Es wird somit spannend, in welche Richtung sich der europäische Straßenverkehr in den nächsten Jahren und Jahrzehnten bewegen wird. Dabei interessant werden nicht nur die Entwicklungen im Bereich der Straßenbenutzungsgebühren sein, sondern auch moderne Technologien und alternative Antriebe, der Spritpreis und die Entwicklung der anderen Verkehrsmittel zum Waren- und Personentransport.

## Literaturverzeichnis

**Beck, Lukas:** Autobahnmaut und Europarecht, NZV 2014, 289.

**Boehme-Neßler, Volker:** PKW-Maut für Ausländer? Europarechtliche Grenzen und Gestaltungsspielräume einer Straßenbenutzungsabgabe für EU-Ausländer, NVwZ 2014.

**Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur,** Infopapier zur PKW-Maut/Infrastrukturabgabe, Juli 2014.

**Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur,** Bundesverkehrswegeplan, <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/bundesverkehrswegeplan.html>.

**Byström Camilla/Hugosson Muriel Beser/Sjöberg Ann,** Facts and Results from the Stockholm Trial, City of Stockholm, December 2006.

**Cramer, Michael:** Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission durch Michael Cramer (Verts/ALE), Artikel 117 der Geschäftsordnung, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2013-011520&language=DE>.

**Dambach, Alexander:** Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handelsspielräume – dargestellt am Beispiel der Straßenbenutzungsgebühren, 2006.

**Dekra Automobile GmbH:** Verkehrssicherheitsreport 2012 Mensch und Technik, Strategie zur Unfallvermeidung auf den Straßen Europas, S. 12.

**Haase, Florian:** Internationales und Europäisches Steuerrecht, C.F. Müller 2014, 4. Auflage, S. 379.

**Hartman, Timo:** Die Mindestkraftfahrzeug-Besteuerung nach der Eurovignetten-Richtlinie, EuZW 2012, 414.

**Hillgruber, Christian:** Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz mit dem Recht der Europäischen Union, Universität Bonn, 17. Oktober 2014.

**Kainer, Friedemann/Ponterlitschek, Sarah:** Einführung von nationalen Straßenbenutzungsgebühren für Pkw: Verstoß gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot?, ZRP 2013, 198.

**Kallas, Siim:** Antwort von Herrn Kallas im Namen der Kommission zur parlamentarischen Anfrage vom 8. Oktober 2013, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2013-011520&language=DE>.

**Korte, Stefan/Gurreck, Matti:** Die europarechtliche Zulässigkeit der sog. PKW-Maut, EuR 2014, 420.

**Lauer, Sabrina:** Das zukünftige deutsche Vignetten-System: Eine verbotene Diskriminierung von EU-Ausländern?, Saarland Universität, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht und Europäische Integration.

**Mayer, Franz C.:** Europarechtliche Aspekte einer „PKW-Maut“ (Infrastrukturabgabe), Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, Mittwoch, 18. März 2015.

**Münzing, Heike:** Zur Einführung einer PKW-Maut in Deutschland, NZV 2014, 197.

**Obwexer, Walter:** Stellungnahme: Vereinbarkeit der geplanten PKW-„Maut“ (Infrastrukturabgabe) in Deutschland mit dem Unionsrecht, Universität Innsbruck, 10. Juli 2014.

**Rathke, Hannes:** Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht, Deutscher Bundestag, 2014.

**Trischler, Helmuth:** Geteilte Welt? Verkehr in Europa im Zeichen des Kalten Krieges, 1945 – 1990, in Roth, Schlögel (Hg.), Neue Wege in ein neues Europa: Geschichte und Verkehr im 20. Jahrhundert, 2009, S. 159.

**Tumpel, Michael:** Steuern Kompakt 2005 – Eine Einführung in die Steuerlehre, 2005, S. 14.

## Materialienverzeichnis

**Asfinag** v. 26.06.2015: Vignettenpreise werden 2016 um + 1,5 Prozent an den Verbraucherpreisindex angepasst, [http://www.asfinag.at/newsroom/pressearchiv/-/asset\\_publisher/47582/content/vignettenpreise-werden-2016-um-1-5-prozent-an-den-verbraucherpreisindex-angepasst;jsessionid=466E079CA2B08284996FF4B2A47ACE3E?p\\_o\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_pjTWXODDm3vD](http://www.asfinag.at/newsroom/pressearchiv/-/asset_publisher/47582/content/vignettenpreise-werden-2016-um-1-5-prozent-an-den-verbraucherpreisindex-angepasst;jsessionid=466E079CA2B08284996FF4B2A47ACE3E?p_o_p_id=56_INSTANCE_pjTWXODDm3vD).

**Autorevue** v. 26.08.2014: Kostenüberblick: Soviel zahlt man fürs Autofahren in Österreich, <http://autorevue.at/serviceartikel/auto-kosten-oesterreich>.

**booz&co**: Assessment of Vignette Systems for Private Vehicles applied in Member States – Final Report, Prepared for: European Commission Directorate – General for Mobility and Transport, London 2010, S. 3.

**Der Standard** v. 18.06.2015: PKW-Maut: Brüssel bremst Deutschland aus, <http://derstandard.at/2000017659648/Vertragsverletzungsverfahren-EU-Kommission-geht-gegen-deutsche-Pkw-Maut-vor>.

**Die Presse** v. 12.5.2015: PKW-Maut: Deutschland wird geklagt, [http://diepresse.com/home/politik/eu/4729991/PkwMaut\\_Deutschland-wird-geklagt](http://diepresse.com/home/politik/eu/4729991/PkwMaut_Deutschland-wird-geklagt).

**Die Welt** v. 26. Januar 2015: Diese Frau will die PKW-Maut für ganz Europa, <http://www.welt.de/politik/ausland/article136765361/Diese-Frau-will-die-Pkw-Maut-fuer-ganz-Europa.html>.

**Die Zeit online** v. 20. April 2014: Verkehrspolitik: Oettinger will eine europaweite PKW-Maut, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-04/pkw-maut-oettinger-europaweit>.

**EuGH**: Vereinbarkeit der deutschen Schwerverkehrsabgabe mit dem Gemeinschaftsrecht, NJW 1992, S. 1949 (1951, Tz. 31).

**Europäische Kommission**, Der europäische elektronische Mautdienst (EETS), Generaldirektion für Mobilität und Verkehr, 2011, [http://ec.europa.eu/transport/media/publications/doc/2011-eets-european-electronic-toll-service\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transport/media/publications/doc/2011-eets-european-electronic-toll-service_de.pdf).

**Europäische Kommission**: Pressemitteilung v. 14. Mai 2012, Verkehr: Pläne für Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-471\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_de.htm).

**Europäische Kommission**: Pressemitteilung v. 18. Juni 2015, Verkehr: Kommission leitet bezüglich der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für private Kraftfahrzeuge ("PKW-Maut") Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5200\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_de.htm).

**Europäische Kommission**, Vertretung in Deutschland v. 24.03.2015: Mehr Verkehrstote auf deutschen Straßen, [http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr\\_releases/13193\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/13193_de.htm).

**European Commission:** European Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2014.

**Focus online** v. 23. April 2013: Fahrzeuge pro 1000 Einwohner: Zyperer und Italiener haben mehr Autos als Deutsche, [http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche\\_aid\\_969000.html](http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche_aid_969000.html).

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** v. 3. Juni 2015: Vorschlag der EU: Brüssel könnte häppchenweise Einführung der Maut akzeptieren, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vorschlag-der-eu-bruessel-koennte-haepchenweise-einfuehrung-der-maut-akzeptieren-13627127.html>.

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** v. 18. Juni 2015: EU-Kommission verärgert Mautirritationen: Der Ton wird schärfer, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/eu-kommission-veraergert-mautirritationen-der-ton-wird-schaerfer-13654861.html>.

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** v. 18. Juni 2015: Alexander Dobrindt verschiebt PKW-Maut in Deutschland, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/alexander-dobrindt-verschiebt-pkw-maut-in-deutschland-13653534.html>.

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** v. 8. August 2015: Auskunft der Bundesregierung: Die PKW-Maut hat schon eine halbe Million gekostet, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/auskunft-der-bundesregierung-die-pkw-maut-hat-schon-eine-halbe-million-gekostet-13740077.html>.

**Frankfurter Allgemeine Zeitung** v. 11. September 2015: Verkehrsminister Alexander Dobrindt: Die Maut kommt, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/verkehrsminister-alexander-dobrindt-die-maut-kommt-13797106.html>.

**KOM (92) 46 endg.:** Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt – Eine Gemeinschaftsstrategie für eine „dauerhafte umweltgerechte Mobilität“.

**KOM (92) 494 endg.:** Weißbuch – Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität.

**KOM (95) 691 endg.:** Grünbuch – Faire und effiziente Preise im Verkehr: Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union.

**KOM (03) 448 endg.:** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, S. 4.

**KOM (2011) 144 endg.:** Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.

**KOM (2011) 144 endg.:** Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“.

**KOM (2011) 144 endg.:** Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“.

**KOM (2012) 199 endg.:** Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, S. 5.

**KOM (2012) 474 endg.:** Mitteilung der Kommission, Einrichtung des europäischen elektronischen Mautdienstes.

**KOM (2014) 222 endg.:** Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Kraftverkehrsmarkt in der Union, S. 5, 6.

**KOM (2015) 17 endg.:** Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 70/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2012 über die statistische Erfassung des Güterkraftverkehrs, S. 9, 10.

**Richtlinie 1999/62/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. 6. 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 187/42 v. 20. 7. 1999.

**Richtlinie 2004/52/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. 4. 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft, ABIEG Nr. L 166/124 v. 30. 4. 2004.

**Richtlinie 2006/38/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. 5. 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 157/8 v. 9. 6. 2006.

**Richtlinie 2011/76/EU** des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. 9. 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABIEG Nr. L 269/1 v. 14. 10. 2011.

**Spiegel online** v. 30. Oktober 2014: Dobrindts Infrastrukturabgabe: Es ist ein Mäutchen!, [http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche\\_aid\\_969000.html](http://www.focus.de/auto/news/autoabsatz/fahrzeuge-pro-1000-einwohner-zyprer-und-italiener-haben-mehr-autos-als-deutsche_aid_969000.html).

**Wirtschaftswoche** v. 22. April 2014: Der Unsinn mit der europaweiten Maut: Will Europa eine Mammutbehörde?, <http://www.wiwo.de/politik/europa/bettina-roehl-direkt-will-europa-eine-maut-mammutbehoerde/9786218-3.html>.