

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 53

Die Maut, die sich nicht traut

Vom europarechtlichen Scheitern der
Infrastrukturabgabe

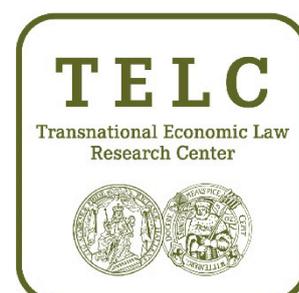
Marcel Valentin

TRANSNATIONAL ECONOMIC
LAW RESEARCH CENTER

Law School
Martin Luther University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06108 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de



Juli 2019



A. Einleitung

Seit dem 18. Juni 2019 ist klar: Die geplante Einführung einer Pkw-Maut für deutsche Autobahnen ist gescheitert. Die Richterinnen und Richter des EuGH halten die Infrastrukturabgabe für europarechtswidrig (Urteil vom 18. Juni 2019, Österreich/Deutschland, C-591/17, EU:C:2019:504).

Das Urteil stellt somit (vorerst) den Schlussakkord eines Dramas dar, das sich mindestens seit 2013 abspielt. Damals im Bundestagswahlkampf von Horst Seehofer, zu dieser Zeit bayerischer Ministerpräsident, als „Ausländer-Maut“ beworben und nach der Wahl im Koalitionsvertrag verankert, beschäftigten die Pläne seitdem die nationale und europäische Politik gleichermaßen.

Dieser Beitrag soll zum einen die Historie und die politischen Gründe für die Infrastrukturabgabe näher beleuchten. Zum anderen sind die Schlussanträge des Generalanwalts und schließlich das Urteil des EuGH auf ihre Argumentation und Aussagegehalt hin zu erörtern.

B. Die Geschichte der Infrastrukturabgabe

Die Einführung einer Pkw-Maut für deutsche Autobahnen wird schon seit den 1990er Jahren in regelmäßigen Abständen diskutiert. Letztlich fand sich jedoch nie der politische Wille, die Pläne auch umzusetzen.

Bewegung kam in die Debatte erst wieder im Bundestagswahlkampf

2013, als die CSU, mit Blick auf die Mautpflichtigkeit der Fernstraßen im europäischen Ausland, aus „Gerechtigkeitsgründen“ für die Einführung einer Maut warb, die im Ergebnis nur ausländische Fahrzeuge und deren Halter belasten sollte (Müller, Seehofer zündelt mit der „Ausländer-Maut“, Spiegel Online vom 12. August 2013). Damals schon bestehende europarechtliche Bedenken wurden damit abgetan, dass nie etwas passieren würde, würde man sich immer in „juristischen Bedenken“ ergehen (Ibid.).

Nach der Wahl fand die Einführung einer „europarechtskonforme(n) PKW-Maut“ Eingang in den Koalitionsvertrag (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 8).

Darin wurde als Ziel klar formuliert, dass „Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW“ an der Finanzierung der Autobahnen beteiligt werden sollen, ohne inländische Fahrzeuge mit zusätzlichen Abgaben zu belasten.

Am 7. Juli 2014 stellte der damalige Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt das Konzept für die PKW-Maut vor, auf dessen Grundlage der Bundestag am 27. März 2015 das Infrastrukturabgabengesetz (InfrAG) beschloss. Danach ist die Infrastrukturabgabe für alle Pkw mit einem Gesamtgewicht unter 3,5t zu entrichten (§ 1 InfrAG). Inländische Fahrzeughalter wären dabei gem. § 7 InfrAG verpflichtet, eine Jahresvignette zu erwerben. Für ausländische Halter gibt

es Vignetten mit gestaffelter Gültigkeit (zehn Tage, zwei Monate, ein Jahr).

Am selben Tag beschloss der Bundestag jedoch auch, das zweite Verkehrssteueränderungsgesetz (2. VerkehrStÄndG) um das Versprechen zu halten, das im Wahlkampf abgegeben wurde. Art. 1 Nr. 7 2. VerkehrStÄndG sieht nämlich vor, dass sich die Kfz-Steuer für inländische Fahrzeuge um (mindestens) genau den Betrag senkt, den dieses Fahrzeug als Infrastrukturabgabe zu entrichten hat. Diese Begünstigung wurde in Art. 3 Abs. 2 des VerkehrStÄndG sogar von der Erhebung der Infrastrukturabgabe abhängig gemacht. Diese offensichtliche Verknüpfung von Infrastrukturabgabe und Entlastung deutscher Autofahrer durch die Senkung der Kfz-Steuer, soll später noch wichtig werden.

Im Juni 2015 leitete sodann die EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV gegen Deutschland ein, da sie die Pkw-Maut in ihrer damaligen Ausgestaltung für europarechtswidrig hielt. Konkret ging es der Kommission um zu hohe Preise bei den Tagesvignetten, zu wenig differenzierende Kategorien bei der Ermittlung der Höhe der Abgabe und die umweltfreundliche Fahrzeuge nicht genug entlastende Kfz-Steuer.

Das Vertragsverletzungsverfahren wurde von Seiten der Kommission in Folge der Nachbesserungen allerdings eingestellt und als „gerechte und diskriminierungsfreie Maut“

präsentiert. In Folge dessen ging Österreich einen bis dahin selten beschrittenen Weg, indem es ein mitgliedstaatliches Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 259 AEUV beim EuGH anstrebte. Was, auch durch die fehlende Stellungnahme der Kommission, die Art. 259 AEUV eigentlich vorsieht, letztlich zu dem Verfahren vor dem EuGH führte, um das es hier geht.

C. Die Schlussanträge

Während des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens wurde im Bundesverkehrsministerium weiterhin an der Umsetzung der Maut gearbeitet. Deshalb dürften die Schlussanträge des Generalanwaltes Nils Wahl vom 6. Februar 2019 einen zumindest verhaltenen Jubelschrei in Berlin ausgelöst haben. Der Generalanwalt konnte in den deutschen Maßnahmen nämlich keine europarechtswidrigen Bestimmungen ausmachen und empfahl daher, die Klage abzuweisen, was für die Verfechter der Maut einem Etappensieg gleichkam – folgt der EuGH doch in der Mehrheit der Fälle der Einschätzung der Generalanwälte. Die Klage stützte Österreich auf folgende Punkte, zu denen der Generalanwalt wie folgt Stellung nahm:

I. Verstoß gegen Art. 18 AEUV durch die Kombination der in Rede stehenden Maßnahmen

Österreich führte an, dass die in Rede stehenden Maßnahmen (InfrAG und Kfz-Steueränderung) mittelbar aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminieren würden und somit einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 18 AEUV darstellen. Österreich betonte während des Verfahrens, dass die beiden Gesetze zusammen nach Unionsrecht geprüft werden müssen, da es eine „sowohl inhaltlich als auch zeitlich (...) untrennbare Verbindung zwischen der Infrastrukturabgabe und der Steuerentlastung“ erkannt habe ([Schlussanträge, Rn. 31](#)). Die mittelbare Diskriminierung entstehe in Folge dadurch, dass zwar grundsätzlich alle Benutzer der deutschen Autobahnen die Infrastrukturabgabe entrichten müssen, die Steuerentlastung jedoch nur den Haltern von in Deutschland zugelassenen Kfz zugutekomme, die, wie auch der Generalanwalt feststellt, überwiegend die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen dürften ([Schlussanträge, Rn. 47](#)).

Das Diskriminierungsverbot fordert, wie für alle Gleichheitssätze, dass „vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden“ ([Schlussanträge, Rn. 41](#)). Hierbei zentral ist die Bildung der richtigen Vergleichsgruppen. In diesem Punkt widersprach der Generalanwalt jedoch der österreichischen

Argumentation, indem er die gewählte Vergleichsgröße für ungeeignet hielt. Die Halter inländischer Fahrzeuge seien sowohl Nutzer deutscher Straßen als auch der deutschen Kfz-Steuer unterworfen, womit sie sich in diesem Punkt von den ausländischen Fahrzeughaltern unterscheiden, die nur der Infrastrukturabgabe unterworfen seien. Prüfe man, wie von Österreich gefordert, beide in Rede stehenden Maßnahmen zusammen, scheidet eine Vergleichbarkeit aus ([Schlussanträge, Rn. 49 f.](#)).

Der Vorwurf an die österreichische Argumentationsstruktur lautete daher, dass bei der Frage nach der Diskriminierung beide Maßnahmen (Infrastrukturabgabe und äquivalente Senkung der Kfz-Steuer) zusammen betrachtet würden, bei der Bildung der Vergleichsgruppen jedoch nur auf die den beiden Gruppen gemeine Nutzung der deutschen Autobahnen abgestellt würde.

Als weiteres Argument gegen eine Diskriminierung wurde sodann angeführt, dass ausländische Fahrer im Gegensatz zu inländischen Fahrern zuerst einmal die Wahl hätten, ob sie deutsche Autobahnen benutzen wollen und sich damit zum Kauf einer Vignette verpflichten und falls ja, ihnen drei Optionen hinsichtlich der Gültigkeitsdauer und damit auch der Höhe der Abgabe zur Verfügung stünden. Wohingegen inländische Autofahrer unabhängig von der tatsächlichen Nutzung die Abgabe zu entrichten hätten und zwar immer für ein ganzes Jahr.

II. Verstoß gegen Art. 18 AEUV durch die Ausgestaltung der Abgabe

In einem zweiten Punkt sah der klagende Mitgliedstaat auch in der Ausgestaltung der im InfrAG vorgesehenen Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

So sieht das InfrAG in den §§ 11, 12 und 14 die stichprobenartige Überwachung, die Erhebung einer Sicherheitsleistung und die Untersagung der Weiterfahrt als Maßnahmen zur Durchsetzung der Infrastrukturabgabe vor. Die österreichische Regierung brachte hierzu vor, dass aus tatsächlichen Gründen zu erwarten sei, dass „ausschließlich oder überwiegend“ im Ausland zugelassene Fahrzeuge und deren Halter Adressaten der in Rede stehenden Maßnahmen seien.

Hiergegen führte der Generalanwalt an, dass die entsprechenden Vorschriften neutral formuliert seien und daher, abgesehen von der Erhebung einer Sicherheitsleistung, keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit zu erwarten sei und Österreich, als Trägerin der Beweislast, auch keine entsprechenden Beweise vorgebracht habe. Selbst wenn es zuträfe, dass vor allem ausländische Fahrer von Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen betroffen seien, sieht der Generalanwalt hierin vor allem eine Konsequenz der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe, da inländische Fahrer im Gegensatz zu ausländischen verpflichtet sind die Abgabe im

Voraus zu leisten, wohingegen von letzteren diese nur bei der tatsächlichen Benutzung der mautpflichtigen Straßen verlangt wird. Eine Diskriminierung konnte er daher auch in diesem Fall nicht feststellen (Schlussanträge, Rn. 80 ff.).

III. Verstöße gegen Art. 34 und 56 AEUV

Der dritte von Österreich ins Feld geführte Klagegrund waren behauptete Verletzungen der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit. Im Ergebnis kam der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen auch hier zu dem Ergebnis, dass die beanstandeten Maßnahmen europarechtskonform sind. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund interessant, dass der EuGH in seinem Urteil die Europarechtswidrigkeit maßgeblich auf diese beiden Punkte stützte.

Hauptargument Österreichs war es, dass die Maßnahmen mit Bezug auf die Warenverkehrsfreiheit Auswirkungen auf grenzüberschreitende Lieferungen haben, die mit von der Maut betroffenen Fahrzeugen durchgeführt würden. Für die gerügte Verletzung der Dienstleistungsfreiheit wurden Beeinträchtigungen der Erbringung von Dienstleistungen durch Gebietsfremde geltend gemacht.

In der darauffolgenden Prüfung beschränkte sich der Generalanwalt ausschließlich auf die möglichen Auswirkungen der Infrastrukturabgabe, da es in keiner Weise ersichtlich sei, worin bei einer Steuerentlastung das für eine Verletzung einer Grundfreiheit

notwendige grenzüberschreitende Moment gesehen werden könne.

1. Warenverkehrsfreiheit

Mit Blick auf die gerügte Verletzung der Warenverkehrsfreiheit versuchte die Bundesrepublik zu argumentieren, dass, sollte die Infrastrukturabgabe Auswirkungen auf den Warenverkehr haben, es sich dabei lediglich um eine Verkaufsmodalität im Sinne des *Keck*-Urteils handle, was vom Generalanwalt zurückgewiesen wurde. Trotzdem kam er zu dem Schluss, dass das InfrAG keine Maßnahme mit gleicher Wirkung i. S. d. Art. 34 AEUV darstelle und damit auch keine Verletzung der Warenverkehrsfreiheit begründe, wobei die Argumentation des Generalanwalts an dieser Stelle besonders wenig überzeugt. So führte er eingangs an, dass die Infrastrukturabgabe aus seiner Sicht nur die für den Warenverkehr viel unbedeutenderen Pkw und Kleinbusse betreffe. Jedenfalls geht er davon aus, dass deren Anteil am Warenverkehr als so gering anzusehen ist, dass eine Beeinträchtigung nicht in Frage kommt. Dem widerspricht allerdings die Tatsache, dass der Großteil der zumindest in Deutschland zugelassenen Lkw Transporter bis 3,5t sind – in anderen Mitgliedstaaten dürfte die Situation zumindest ähnlich sein.

In einem weiteren Schritt wurde auf einschlägige Rechtsprechung verwiesen, die „zu unbedeutend(e) und zufällig(e)“ Maßnahmen, die darüber hinaus auch „nicht den Warenhandel (...) regeln sollen“, keine Maßnahme

mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen darstellen. Der Generalanwalt war daher der Ansicht, dass die Pkw-Maut in keiner Weise die Regulierung des Handels im Auge hatte, sondern vielmehr unterschiedslos für alle Fahrzeuge gelte; unabhängig von Herkunft des Fahrzeugs, privater oder gewerblicher Nutzung oder Art der beförderten Waren und daher die Warenverkehrsfreiheit nicht in der gleichen Weise wie Einfuhrbeschränkungen beeinträchtige (Schlussanträge, Rn 123 ff.).

2. Dienstleistungsfreiheit

Eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 AEUV, wurde vom Generalanwalt mit ähnlichen Argumenten abgelehnt. So seien die finanziellen Belastungen durch die geplante Pkw-Maut im Verhältnis zu den betreffenden Dienstleistungen so gering, dass nicht davon ausgegangen werden könne, dass dies Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen in dem betreffenden Mitgliedstaat habe. Dies werde wiederum dadurch bekräftigt, dass die zusätzlichen Kosten nichtdiskriminierend allen Autobahnnutzern auferlegt würden (Schlussanträge, Rn 126 ff.).

IV. Verstoß gegen Art. 92 AEUV

Der vierte von Österreich ins Feld geführte Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen Art. 92 AEUV.

Bei Art. 92 AEUV handelt es sich um eine Norm, die dem Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik entstammt und als sog. Stillhalteklausele verhindern soll, dass die Mitgliedstaaten bis zur Harmonisierung der Verkehrspolitik Maßnahmen erlassen, die diesem Ziel entgegenstehen. Insbesondere dürfen keine Maßnahmen erlassen werden, welche die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen schlechter stellen. Österreich stellte sich daher auf den Standpunkt, dass, sofern gewerbliche Transporte (Waren/Personen) mit Fahrzeugen von unter 3,5t Gesamtgewicht durchgeführt würden, die Pkw-Maut den Regelungen des Art. 92 AEUV entgegenstehe.

Der Generalanwalt ging jedoch davon aus, dass Art. 92 AEUV auf den vorliegenden Fall keine Anwendung finden dürfe. Die zahlreichen Regelungen die im Bereich der gemeinsamen Verkehrspolitik über die letzten Jahre getroffen wurden, würden die Stillhalteklausele quasi obsolet machen. Insbesondere ließe sich der [Eurovignetten-Richtlinie](#), die zwar nur für Fahrzeuge von über 3,5t gilt, der Grundgedanke entnehmen, dass die Einführung einer Maut den Mitgliedstaaten möglich sein müsse und zudem Art. 7k der Richtlinie auch Kompensationsmöglichkeiten für die Belastungen durch die Maut vorsehe ([Schlussanträge, Rn 143 ff.](#)). Daher sei kein Verstoß gegen Art. 92 AEUV festzustellen.

D. Das Urteil

Das Urteil des EuGH steht den Schlussanträgen des Generalanwalts diametral entgegen. Anders als der Generalanwalt sah der EuGH die Klage Österreichs als begründet an. Zentraler Unterschied ist, dass das Gericht es als notwendig ansah, die in Rede stehenden Maßnahmen gemeinsam zu prüfen.

I. Verstoß gegen Art. 18 AEUV durch die Kombination der in Rede stehenden Maßnahmen

Der konkreten Prüfung, ob ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot vorliegt, stellte der EuGH zunächst die Frage voran, ob die von Deutschland zur Einführung der Pkw-Maut erlassenen Maßnahmen (InfrAG/Steuerentlastung bei der Kfz-Steuer) einen Zusammenhang aufweisen, sodass es gerechtfertigt wäre, die beiden Maßnahmen auch unionsrechtlich zusammen zu beurteilen. Hierzu führte das Gericht aus, dass insbesondere die Tatsache, dass beide Gesetze am selben Tag erlassen wurden und die Anwendung der Steuerentlastung, die in den meisten Fällen exakt der Höhe der zu erhebenden Maut entspricht, von der Einführung der Maut abhängig gemacht wurde, einen so engen zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen begründe, dass eine gemeinsame Beurteilung gerechtfertigt sei ([Urteil vom](#)

18. Juni 2019, Österreich/Deutschland, C-591/17, EU:C:2019:504, Rn. 44 ff.)

Das Gericht stellte sodann fest, dass die Steuerentlastung dazu führe, dass die wirtschaftliche Last durch die Maut faktisch allein auf den Haltern und Fahrern von ausländischen Fahrzeugen ruht, was diese im Ergebnis weniger günstig behandelt als vergleichbare inländische Fahrzeughalter, womit eine Diskriminierung vorliege (Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 49). Dass die unterschiedliche Behandlung nicht explizit an der Staatsangehörigkeit anknüpfe, ändere nichts daran, dass nichtdeutsche Fahrzeughalter in den meisten Fällen auch keine deutschen Staatsbürger seien. Somit führe dies zum gleichen Ergebnis wie eine diskriminierende Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit (mittelbare Diskriminierung). Inländische Fahrzeughalter unterlägen, wie es das erklärte Ziel der „Ausländermaut“ war, *de facto* nicht den wirtschaftlichen Belastungen der Infrastrukturabgabe.

Weiter hält das Gericht fest, dass Mitgliedstaaten in nicht harmonisierten Bereichen des Unionsrechts sicherlich frei seien, ihre Steuerhoheit uneingeschränkt auszuüben, dabei aber trotzdem europarechtskonform handeln müssen (Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 54 ff.). Die Freiheit zur Erhebung von Steuern umfasst nicht das Recht zur Diskriminierung durch Steuern.

Ebenfalls nicht durchdringen konnte das Argument von Seiten der Bundesrepublik, dass es jedem Mitgliedstaat frei stehe sein Konzept zur Straßenfinanzierung zu ändern. Deutschland machte klar, dass es weg von einem System der Steuerfinanzierung, hin zu einer Finanzierung nach dem „Verursacherprinzip“ und „Benutzerprinzip“ wolle. Dieses Argument ließ der EuGH aber nicht gelten. Zum einen stelle es eine Inkohärenz dar, wenn ein Umstieg auf das „Verursacherprinzip“ zum erklärten Ziel gemacht werde, die Abgabe gleichzeitig aber so ausgestaltet sei, dass ein inländischer Halter, der die Autobahn nie nutze, trotzdem die volle Jahresabgabe entrichten muss. Zum anderen ist es so – der EuGH wird nicht müde dies zu betonen – dass die Finanzierung durch die Kompensation für Inländer allein auf dem Rücken der ausländischen Fahrzeughalter ruht. Damit entlarvte das Gericht die halbseidene Rechtfertigung des „Systemwechsels“ (Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 60 ff.).

II. Verstoß gegen Art. 18 AEUV durch die Ausgestaltung der Abgabe

Bezüglich der zweiten Rüge, welche die Ausgestaltung insbesondere der Kontroll- und Vollzugsmaßnahmen zum Gegenstand hat, vermochte auch der EuGH im Ergebnis keine Verletzung des Diskriminierungsverbots zu erkennen.

Auch wenn die Bundesrepublik bestätigte, dass § 11 Abs. 7 InfrAG mit

der Möglichkeit der Erhebung einer Sicherheitsleistung allein auf ausländische Fahrzeughalter abzielt, verwies sie auf die Notwendigkeit dieser Praxis um Forderungen auch dann wirksam eintreiben zu können, wenn die Delinquenten das deutsche Hoheitsgebiet schon wieder verlassen haben. Der EuGH verwies sodann darauf, dass schon in früheren Fällen anerkannt wurde, dass die an sich diskriminierende Erhebung von Sicherheitsleistungen durch die andernfalls zu erwartenden Schwierigkeiten bei der Eintreibung gerechtfertigt ist. Dies gelte im konkreten Fall umso mehr, als dass Deutschland, anders als mit Österreich, nicht mit allen Mitgliedstaaten der Union Verträge über Amts- und Rechtshilfe in Verwaltungssachen abgeschlossen habe ([Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 102 ff.](#)).

Aus diesen Gründen und der Einschätzung des Gerichts, dass die in Rede stehenden Normen die Verhältnismäßigkeit während ausgestaltet wurden, wies es diese Rüge zurück.

III. Verstöße gegen Art. 34 und 56 AEUV

Anders als der Generalanwalt nahm das Gericht an, dass die Pkw-Maut in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung einen Verstoß gegen die Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit darstellt.

1. Warenverkehrsfreiheit

Nachdem das Gericht noch einmal

auf die zentrale Bedeutung der Warenverkehrsfreiheit als elementarem Grundsatz und dem damit einhergehenden Verbot der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen hingewiesen hat, stellte es, anders als der Generalanwalt, fest, dass es die beiden Maßnahmen – InfrAG und Steuerentlastung – weiterhin einer gemeinsamen Beurteilung unterziehen wird. Als Folge dessen konstatierte das Gericht, dass die Infrastrukturabgabe geeignet sei, Waren bei einem grenzüberschreitenden Transport durch ein nicht in Deutschland zugelassenes Fahrzeug zu beeinträchtigen. Nehme man nun beide Maßnahmen in den Fokus ergebe sich die Situation, dass zwar inländische und ausländische Fahrzeuge den Beeinträchtigungen durch die Abgabe unterliegen, letztere jedoch nicht kompensiert werden und dadurch einer weniger günstigen Behandlung ausgesetzt sind ([Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 125 ff.](#)). Daran konnte auch das von Deutschland angeführte Argument, bei der Infrastrukturabgabe handle es sich lediglich um eine Verkaufsmodalität im Sinne der *Keck*-Rechtsprechung, nichts ändern. Auch die von der Bundesrepublik vorgebrachten Rechtfertigungsversuche (Umweltschutz, Nutzerfinanzierung der Infrastruktur, Kohärenz des Steuersystems) konnten die festgestellten Verletzungen nicht rechtfertigen, da sie nach Ansicht des Gerichts nicht einmal geeignet seien, die angeblich verfolgten Ziele zu erreichen ([Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 75 ff.](#)).

2. Dienstleistungsfreiheit

Für die gerügte Verletzung der Dienstleistungsfreiheit stellte der EuGH recht knapp fest, dass Dienstleistungserbringer aus einem anderen Mitgliedstaat, die Dienstleistungen in Deutschland erbringen wollen, bzw. Dienstleistungsempfänger aus anderen Mitgliedstaaten, die von Art. 56 AEUV ebenfalls geschützt werden, welche Dienstleistungen in Deutschland in Anspruch nehmen wollen, der Infrastrukturabgabe unterliegen. Gleichzeitig jedoch nicht von der Steuerentlastung profitieren, womit faktisch nur ausländische Dienstleistungserbringer belastet werden. Dies stellt, dem Gericht zufolge, einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit dar, der ebenfalls nicht gerechtfertigt werden kann ([Urteil vom 18. Juni 2019, C-591/17, Rn. 141 ff.](#)).

IV. Verstoß gegen Art. 92 AEUV

Bezüglich der Rüge der Verletzung des Art. 92 AEUV widersprach das Gericht dem Generalanwalt vor allem in dessen Auffassung, dass die Vielzahl an erlassenen sekundärrechtlichen Regelungen im Bereich der Verkehrspolitik die Stillhalteklausele des Art. 92 AEUV unanwendbar werden lasse. Das Gericht verweist darauf, dass der sog. Leichtverkehr (Fahrzeuge bis 3,5t Gesamtmasse) nicht Gegenstand sekundärrechtlicher Regulierung ist und der Anwendung des Art. 92 AEUV daher nichts entgegensteht. Durch die steuerrechtliche

Kompensation inländischer Verkehrsunternehmen würden ausländische abermals schlechter gestellt und damit ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV begründet.

E. Fazit

Aus dem Ringen um die Pkw-Maut und ihrem letztlichem Scheitern lassen sich einige Schlüsse ziehen. An anderer Stelle machte sich jedoch auch Verwunderung über das Verhalten einiger Akteure breit.

Zunächst muss die Frage gestellt werden, warum die EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ die Bundesrepublik nach dem eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wieder so leicht vom Haken ließ und vollmundig von einer „gerechten und diskriminierungsfreien Maut“ sprach. Trotz des Wissens, dass eine Ungleichbehandlung gerade das Ziel der Maut war – siehe den Wahlkampf in Bayern – und so vom EuGH letztlich auch ohne größere juristische Verrenkungen festgestellt werden konnte. Sicherlich muss man dies auch vor dem Hintergrund sehen, dass die Nachbeben der Brexit-Abstimmung die Kommission einen Kuschelkurs gegenüber Deutschland hat fahren lassen, um den Zusammenhalt der Union nicht weiter zu strapazieren. Allerdings führt dies zur Frage, ob man gerade in Zeiten der Instabilität bereit sein sollte, das Diskriminierungsverbot, als quasi „heilige Kuh“ des Europarechts, zu opfern.

Umso besser ist es – und das ist die zweite Erkenntnis – dass die Verträge

für solche Fälle die mitgliedstaatliche Vertragsverletzungsklage bereithalten. Auch wenn von dieser Möglichkeit bisher selten Gebrauch gemacht wurde, zeigt es doch, dass in Zeiten in denen sich die „Hüterin“ weg duckt, auch den Mitgliedstaaten ein wirkungsvolles Instrument an die Hand gegeben wurde, um etwaige Rechtsverletzungen zu verfolgen. Insbesondere, da die mitgliedstaatliche Klage des Art. 259 AEUV keineswegs subsidiär zu jener der Kommission ist.

Eine weitere Erkenntnis wird man vor allem im politischen Berlin schmerzlich gewonnen haben. Auch wenn der EuGH in den meisten Fällen den Empfehlungen der Generalanwälte folgt, bedeutet es auch, dass dies allenfalls ein Indiz für den Ausgang eines Rechtsstreits sein kann. Dies hätte dem Bundesverkehrsministerium bewusst sein sollen. Bisweilen lesen sich die Schlussanträge wie ein von Deutschland in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, so wohlwollend urteilte Nils Wahl über eine doch recht offensichtliche Diskriminierung. Wie mit vielem war es dann auch in diesem Fall: Ist etwas zu schön um wahr zu sein, ist es dies meistens auch nicht. Erst recht nicht, wenn sogar der wissenschaftliche Dienst des Bundestages zu der Einschätzung gekommen ist, dass die Mautpläne eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellen.

Bleibt die Frage nach der Zukunft der Pkw-Maut in Deutschland. Klar ist, die Maut in ihrer jetzigen Form ist

vom Tisch. Der EuGH hat, nicht zuletzt durch sein beharren darauf, dass Art. 92 AEUV weiterhin aktuell sei, durchblicken lassen, dass einer Maut an sich nichts entgegenstehe, eine europaweite Regelung jedoch wünschenswert wäre. Aus Umwelt- und Infrastrukturgesichtspunkten ergibt eine Maut durchaus Sinn. Allerdings nur, wenn sich diese Maut dann auch traut, die Inländer zur Kasse zu bitten, welche die Autobahnen am meisten nutzen und dementsprechend auch für Schäden an Infrastruktur und Umwelt fast ausschließlich verantwortlich sind.

Zuletzt soll noch auf die Frage eingegangen werden, ob die Maut hätte gettet werden können, wenn das InfrAG und die Steuersenkung nicht gemeinsam beschlossen worden wären, sondern etwa zeitlich versetzt. Sicherlich hätte es den Begründungsaufwand des EuGH, weshalb beide Maßnahmen zusammen zu prüfen sind, erhöht. Es ist, meiner Meinung nach, jedoch nicht ersichtlich, dass das Ergebnis ein anderes gewesen wäre. Gerade durch die unverblühten Äußerungen im Wahlkampf 2013, wäre es dem EuGH auch bei getrennter Verabschiedung der Maßnahmen ein Leichtes gewesen, den inhaltlichen Zusammenhang und damit die wahre Intention der Maut festzustellen.

Marcel Valentin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Tietje) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.