

Transit-Trouble

Zwischen Österreich und Deutschland brodeln es in „verkehrsrechtlicher“ Hinsicht: Pkw-Maut, Blockabfertigung, Fahrverbote. Das eine Land strengt ein Vertragsverletzungsverfahren an, das andere erwägt eine Retourkutsche.

Die erste Runde hat der *EuGH* entschieden (*EuGH*, C-591/17, NVwZ 2019, 1023): Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen EU-Recht verstoßen, indem sie die Pkw-Infrastrukturabgabe mit der Kfz-Steuerentlastung zugunsten der Halter von inländisch zugelassenen Fahrzeugen kombiniert.

Die zweite Runde, in der die Sperrung von österreichischen Landstraßen und die Blockabfertigung kritisiert werden, steht noch aus. Zunächst gibt es verschiedene Gespräche und Vermittlungsversuche.

Unser ständiger Mitarbeiter der Rechtsprechungsübersicht Prof. Dr. Rudolf Streinz, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht der Ludwig-Maximilians-Universität München, bespricht die o. g. *EuGH*-Entscheidung in der aktuellen *JuS* (Streinz, *JuS* 2019, 825). Dies und die weiteren Entwicklungen auf Europas Straßen haben wir zum Anlass genommen, ihm einige weiterführende Fragen zu stellen.

Die Kfz-Steuer kann nur deutsche Kfz-Halter betreffen. Das ist mit Blick auf die nationale Steuerhoheit naheliegend. Inwiefern zeigt die o. g. „Maut-Entscheidung“, dass die Ausübung auch der nationalen Finanzhoheit unionsrechtlich determiniert ist?

Streinz: Das Urteil des *EuGH* bestätigt seine stRspr, dass das Unionsrecht – und insbesondere die Grundfreiheiten – auch Auswirkungen auf Materien hat, die an sich in der

Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen, wie hier die Kraftfahrzeugbesteuerung. Auch im Bereich der direkten Steuern müssen die Mitgliedstaaten ihre Befugnisse unter Wahrung des



Prof. Dr. Rudolf Streinz

Unionsrechts im Übrigen und insbesondere der vom AEUV gewährleisteten Grundfreiheiten ausüben. Dies ist hier nicht erfolgt, da die Kraftfahrzeugsteuererstattung direkt zu einer Rückerstattung der Infrastrukturabgabe führte, so dass diese letztlich allein von ausländischen Kraftfahrzeughaltern und -fahrern zu zahlen ist. Darin liegt deren unzulässige Diskriminierung.

Dass die Infrastruktur eines Staates allgemein durch die Steuern von Inländern finanziert wird, ist nach stRspr des *EuGH* irrelevant. Grundlegend dafür ist das „Dogenpalast“-Urteil (s. u. Vertiefungshinweis), in dem der *Gerichtshof* in den Vorzugstarifen für italienische Staatsbürger für den Eintritt in den Dogenpalast in Venedig eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit und des allgemeinen Diskriminierungsverbots (jetzt Art. 18 AEUV) gegenüber Touristen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, sah.

Wie könnte eine europarechtlich zulässige Infrastrukturabgabe aussehen – unter Berücksichtigung des 2013 formulierten Grundanliegens der damaligen Bundesregierung, deutsche Autofahrer nicht zusätzlich zu belasten?

Streinz: Der *EuGH* hat gerügt, dass die konkrete Kombination der streitigen nationalen Maßnahmen – die Erhebung der Infrastrukturabgabe verbunden mit gleichzeitiger Rückerstattung über die Kraftfahrzeugsteuer – *de facto* zur einseitigen Belastung von Haltern und Fahrern von Fahrzeugen führt, die nicht

in Deutschland zugelassen sind. Eine europarechtlich zulässige Infrastrukturabgabe – die übrigens von der EU-Kommission gewünscht wird, möglichst als einheitliche europarechtliche Regelung und nicht wie bislang über unterschiedliche nationale Regelungen – muss jedenfalls von derart unmittelbaren und auch offensichtlichen Koppelungen losgelöst sein und alle Benutzer deutscher Autobahnen betreffen.

Wenn im Rahmen einer generellen Regelung an anderer Stelle Entlastungen erfolgen, kann dies als „Systemwechsel“ dem vom *EuGH* verlangten Kohärenzerfordernis genügen. Beispielweise wäre eine Entlastung im Rahmen eines Gesamtkonzepts denkbar, das Gebühren für die konkrete Streckenbenutzung einführt und im Gegenzug zB die Belastung über die Kraftfahrzeugsteuer, die unabhängig von der konkreten Fahrleistung ist, allgemein senkt oder entfallen lässt. Ob damit die Zusatzbelastung eines jeden vermieden wird, ist eine andere Frage, ebenso, ob dies angesichts der Tendenz, konkrete Umweltbelastungen dem jeweiligen Verursacher zurechnen zu wollen, politisch gewünscht ist. Auch differenzierte „Pickerl“-Lösungen wie in Österreich wurden jedenfalls bislang nicht beanstandet.

Auch Verkehrsunternehmen sind nach Ansicht des EuGH von der Pkw-Maut nachteilig betroffen. Inwiefern? Was besagt in diesem Zusammenhang die sog. Stillhalteverpflichtung des Art. 92 AEUV?

Streinz: Art. 92 AEUV verbietet als sog. *Stand-still-Klausel* gegenüber dem 1.1.1958 bzw. dem Zeitpunkt des Beitritts weiterer Mitgliedstaaten die Schlechterstellung von Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu inländischen Verkehrsunternehmen. Da der *EuGH* die Infrastrukturabgabe als diskriminierend bewertet hat, sieht er darin konsequent eine solche Schlechterstellung für die davon betroffenen ausländischen Verkehrsunternehmen. Darunter fallen solche Unter-

nehmen, die mit einem Fahrzeug mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen tätig sind.

Die aktuellen Fahrverbote und Blockabfertigungen in Österreich sorgen für Verunsicherung. Verstößen diese Maßnahmen gegen Europarecht? Wie schätzen Sie die Erfolgsaussichten eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich ein?

Streinz: Soweit die genannten Maßnahmen die Warenverkehrsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit beschränken, bedürfen sie einer unionsrechtlichen Rechtfertigung. Diese könnte auf Belange des Umweltschutzes einschließlich des Schutzes vor Verkehrslärm gestützt werden.

Allerdings müssen die Maßnahmen tatsächlich diesem Ziel dienen und dieses in verhältnismäßiger und kohärenter Weise verfolgen. Die konkreten Maßnahmen sind daraufhin zu überprüfen, auch unter Berücksichtigung der bereits vorhandenen Rechtsprechung des *EuGH* zum Transitverkehr durch Österreich.

Das Interview haben wir am 25.7.2019 geführt.

www.JuS.de

► **Zur Vertiefung:** *Streinz*, JuS 2019, 825; *Zabel*, NVwZ 2019, 1032; *EuGH*, C-388/01, NVwZ 2003, 459 = JuS 2003, 604 (*Streinz*) – Dogenpalast.

► **Zur weiteren Information:** Auch im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl gibt es eine neue Entscheidung des *EuGH*. In der demnächst erscheinenden JuS 9/2019 können Sie sich darüber umfassend informieren: *Ruffert*, Europarecht: Europäischer Haftbefehl von deutscher Staatsanwaltschaft, Anm. zu *EuGH*, NJW 2019, 2145; *Schäfer*, Grundlagen des Europäischen Haftbefehls.