

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1374

Die Infrastrukturabgabe

Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit und
Unionsrechtskonformität der ersten
Straßenbenutzungsabgabe für Personenkraftwagen
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Matthias Heffinger



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS HEFFINGER

Die Infrastrukturabgabe

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1374

Die Infrastrukturabgabe

Eine Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit und
Unionsrechtskonformität der ersten
Straßenbenutzungsabgabe für Personenkraftwagen
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Matthias Heffinger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes hat diese Arbeit
im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15453-1 (Print)
ISBN 978-3-428-55453-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85453-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinem Vater

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung konnten für die Veröffentlichung bis Februar 2018 berücksichtigt werden.

Besonders danken möchte ich meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Christoph Gröpl für seine hervorragende Betreuung und seine stets wertvollen Hinweise und Anmerkungen bei der Erstellung dieser Arbeit. Die Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl war für das Gelingen dieser Dissertation ein wesentlicher Baustein. Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Roberto Bartone für die Erstellung des Zweitgutachtens und sein großes Interesse an der Thematik meiner Arbeit.

Meiner Frau Katharina danke ich von Herzen für die Unterstützung in allen Höhen und Tiefen und ihr Verständnis für meine häufige Abwesenheit während der Promotionsphase.

Darüber hinaus gebührt meinen Eltern ein großer Dank für ihren vorbehaltlosen Rückhalt und Zuspruch während des Studiums und der Promotionszeit. Mein Vater konnte den Abschluss der Dissertation leider nicht mehr erleben. Diese Arbeit ist ihm gewidmet.

Riegelsberg, im Februar 2018

Matthias Heffinger

Inhaltsübersicht

1. Teil

Einführung, Abgrenzung und dogmatische Grundlagen	29
A. Einleitung und Gang der Untersuchung	29
B. Dogmatische Grundlagen der Infrastrukturabgabe	53

2. Teil

Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem Grundgesetz	97
A. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Infrastrukturabgabengesetzes	97
B. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Infrastrukturabgabengesetzes	133

3. Teil

Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes mit dem Recht der Europäischen Union	196
A. Zuständigkeit	197
B. Verstoß gegen Art. 92 AEUV	198
C. Verstoß gegen die Grundfreiheiten des Unionsrechts	244
D. Verstoß gegen Art. 18 AEUV	260
E. Verstoß gegen Art. 107 AEUV	295
F. Fazit zur Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes mit dem Recht der Europäischen Union	299
Thesen	300
Literaturverzeichnis	305
Sachwortverzeichnis	318

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung, Abgrenzung und dogmatische Grundlagen	29
A. Einleitung und Gang der Untersuchung	29
I. Einleitung	29
II. Gang der Untersuchung	31
III. Entwicklung der Straßenbenutzungsabgaben für Personen- und Lastkraftwagen in Deutschland	33
1. Geschichte der Straßenbenutzungsabgaben für Personenkraftwagen und der Kraftfahrzeugsteuer in Deutschland im späten 19. und 20. Jahrhundert	33
a) 1871 bis 1933	33
aa) Deutsches Kaiserreich	33
bb) Weimarer Republik	34
b) 1933 bis 1945	36
c) 1945 bis 1969	37
d) 1969 bis 1990	38
e) Regelungen zu Straßenbenutzungsgebühren in der DDR	40
f) 1990 bis heute	42
aa) Politische Initiativen für Straßenbenutzungsgebühren für Personenkraftwagen bis zum Jahr 2014	43
bb) Änderung der Ertragskompetenz für das Aufkommen aus der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 2009	44
cc) Historie der Einführung der Infrastrukturabgabe	44
2. Kurzer Abriss zur Lkw-Maut	45
IV. Das Infrastrukturabgabengesetz und die Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes im Einzelnen	47
1. Das Infrastrukturabgabengesetz	47
a) Infrastrukturabgabepflicht und Höhe der Infrastrukturabgabe	47
b) Begriff des Kraftfahrzeugs	48
c) Schuldner der Infrastrukturabgabe	49
d) Infrastrukturabgabebehörde und Überwachung der Infrastrukturabgabepflicht	49
e) Verfahren bei der Erhebung der Infrastrukturabgabe	49
f) Beginn der Erhebung der Infrastrukturabgabe	50
2. Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes	50

V.	Bewertung dieser Entwicklungen und Vorschläge	52
B.	Dogmatische Grundlagen der Infrastrukturabgabe	53
I.	Abgabe	53
1.	Begriff	54
2.	Die Infrastrukturabgabe als Abgabe	54
II.	Steuer	56
1.	Steuerbegriffe und Lenkungssteuern	56
a)	Ausgangspunkt: Definition der Steuer im einfachen Recht	57
b)	Übertragbarkeit auf den verfassungsrechtlichen Steuerbegriff	57
c)	Lenkungssteuer	58
d)	Merkmale des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs	59
aa)	Geldleistungen	59
bb)	Leistung an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts	60
cc)	Hoheitliche Auferlegung	60
dd)	Deckung des Finanzbedarfs der Körperschaften des öffentlichen Rechts	60
ee)	Kein Zusammenhang mit einer öffentlichen Leistung – „Voraussetzungslosigkeit“	61
2.	Ergebnis	62
III.	Sonderabgabe	62
1.	Definition des Bundesverfassungsgerichts	63
2.	Abgrenzung zur Steuer	64
3.	Ergebnis	65
IV.	Die Infrastrukturabgabe als Steuer oder Sonderabgabe	65
1.	Die Infrastrukturabgabe als Steuer	66
a)	Hoheitlich auferlegte Geldleistung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs	66
b)	Lenkungswirkung	67
c)	Öffentliche Leistung	67
2.	Die Infrastrukturabgabe als Sonderabgabe und Ergebnis	69
V.	Vorzugslast	69
1.	Gebühr	70
a)	Begriff	70
aa)	Gebührenbegriffe aus jüngerer Zeit	70
bb)	Traditioneller Gebührenbegriff	72
b)	Rechtfertigung der Gebühr	73
c)	Stellungnahme	74
d)	Abgrenzung zur Steuer	77
e)	Einfachrechtliche Kategorisierung	79
f)	Ergebnis	79
2.	Beitrag	79
a)	Begriff	80

b) Abgrenzung zur Gebühr	80
aa) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	81
bb) Die Auffassung Dieter Wilkes und die Kritik daran	82
cc) Gründe für die Unterscheidung von Beitrag und Gebühr	84
c) Abgrenzung zur Steuer	85
d) Rechtfertigung des Beitrags	86
3. Ergebnis zum Begriff der Gebühr und des Beitrags	87
VI. Die Infrastrukturabgabe als Gebühr oder Beitrag	87
1. Exkurs: Erhebungsformen von Straßenbenutzungsgebühren	88
a) Vignette	88
b) Maut	89
c) Folgerungen für das Infrastrukturabgabengesetz	90
2. Abgrenzung zwischen Gebühr und Beitrag anhand der Infrastrukturabgabe	90
3. Doppelnatur der Infrastrukturabgabe	92
a) Doppelnatur	92
b) Dogmatische Probleme der Doppelnatur	93
aa) Einordnung der Infrastrukturabgabe als Gebühr	93
bb) Einordnung der Infrastrukturabgabe als Beitrag	94
4. Ergebnis	96

2. Teil

Vereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit dem Grundgesetz	97
A. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Infrastrukturabgabengesetzes	97
I. Zuständigkeit des Bundes für den Erlass des Infrastrukturabgabengesetzes	97
1. Gesetzgebungskompetenz für Steuern	97
2. Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung und Verteilung von Straßenbenutzungsgebühren	98
a) Grammatische Auslegung	99
b) Systematische Auslegung	100
c) Historische Auslegung	101
aa) Einfügung in das Grundgesetz im Jahr 1969	101
bb) Änderung im Jahr 2006	102
d) Teleologische Auslegung	103
e) Erforderlichkeit des Infrastrukturabgabengesetzes	104
aa) Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	104
bb) Wahrung der Rechtseinheit	105
cc) Vergleich zur Wahrung der Wirtschaftseinheit	105
dd) Rechtszersplitterung als Merkmal der Wahrung der Rechtseinheit	106

f) Zwischenergebnis	108
g) Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Fall 3 GG	109
aa) Beschränkung auf Bundesfernstraßen	110
bb) Sperrwirkung durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Fall 4 GG	110
h) „Ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen	111
aa) Kompetenz kraft Natur der Sache	111
bb) Annexkompetenz	112
cc) Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	112
i) Inhaltliche Bindung des Gesetzgebers für die Ertragsverteilung	113
3. Zwischenergebnis	114
4. Negative Kompetenzabgrenzungsvorschrift	115
a) Regelungen zur Ausführung des Infrastrukturabgabengesetzes	115
b) Merkmale des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG und die Einordnung des Infrastrukturabgabengesetzes	116
c) Umgehung des Schutzzwecks des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG	117
aa) Hauptzwecke	118
bb) Umgehung der Organisationshoheit der Länder	119
cc) Umgehung des Schutzes für die Kommunen vor finanziellen Belastungen ohne Ausgleich	119
(1) Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern	120
(2) Lastenverteilung zwischen Ländern und Kommunen	121
dd) Ergebnis	122
5. Ergebnis	122
II. Verfahren bei Erlass des Infrastrukturabgabengesetzes	122
1. Zustimmungsbedürftigkeit	123
a) Art. 105 Abs. 3 GG	124
b) Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG	124
c) Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG	125
aa) Das Verwaltungsverfahren und die Einrichtung der Behörden	125
bb) § 9 Abs. 3 und 4 InfrAG	126
cc) § 9 Abs. 5 InfrAG	128
dd) § 9 Abs. 6 InfrAG	129
ee) Abweichungsverbot nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG	130
d) Zwischenergebnis	132
2. Ergebnis	132
III. Einhaltung der Formvorschriften	132
IV. Ergebnis	133
B. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Infrastrukturabgabengesetzes	133
I. Vereinbarkeit mit Grundrechten	133
1. Berufsfreiheit	133
a) Schutzbereich	133
b) Eingriff	134

aa)	Unmittelbarer Berufsbezug	134
bb)	Objektiv berufsregelnde Tendenz	134
(1)	Rechtsprechungsentwicklung und Literaturmeinung zu Lenkungsabgaben	134
(2)	Anwendung auf das Infrastrukturabgabengesetz	136
cc)	Ergebnis	137
c)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	137
d)	Ergebnis	138
2.	Eigentumsfreiheit	138
a)	Schutzbereich	138
aa)	Eigentumsbegriff	139
bb)	Schutz des Vermögens	139
(1)	Meinungen innerhalb des Bundesverfassungsgerichts	140
(2)	Meinungen in der Literatur	141
(3)	Eigene Auffassung	142
cc)	Schutz vermögenswerter Rechtspositionen	142
(1)	Kritik an diesem Ansatz	143
(2)	Belastungs- und Gestaltungswirkungen von Abgaben	144
(3)	Erdrosselnde Wirkung	145
(4)	Zwischenergebnis	146
b)	Eingriff in den Schutzbereich	146
aa)	Innehaben einer vermögenswerten Rechtsposition bei Haltern und Führern	147
bb)	Erdrosselnde Wirkung	148
cc)	Druck zur Verhaltensänderung	148
(1)	Halter in Deutschland zugelassener Kraftfahrzeuge	148
(2)	Halter und Führer im Ausland zugelassener Kraftfahr- zeuge	149
(3)	Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle für einen Eingriff bei Haltern und Führern im Ausland zugelassener Kraftfahrzeuge	150
(4)	Zwischenergebnis	151
c)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	152
d)	Ergebnis	152
3.	Allgemeine Handlungsfreiheit	152
a)	Schutzbereich	153
b)	Eingriff	153
c)	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	155
aa)	Legitimer Zweck der Kostendeckung	156
(1)	Verfolgung dieses Zwecks durch den Gesetzgeber	156
(2)	Ermittlung der Kosten	157
(3)	Geeignetheit zur Erreichung dieses Zwecks	159
bb)	Legitimer Zweck des Vorteilsausgleichs und Geeignetheit	160

(1) Verfolgung dieses Zwecks durch den Gesetzgeber	160
(2) Geeignetheit zur Erreichung dieses Zwecks	161
cc) Erforderlichkeit	161
dd) Angemessenheit	162
(1) Angemessenheit der Infrastrukturabgabe insgesamt	162
(2) Zumutbarkeit für Halter im Inland zugelassener Kraftfahrzeuge	163
(3) Zumutbarkeit für Halter und Führer im Ausland zugelassener Kraftfahrzeuge	164
(4) Zwischenergebnis	165
d) Ergebnis	166
4. Allgemeiner Gleichheitssatz	166
a) Keine Anwendbarkeit eines besonderen Gleichheitssatzes	166
b) Ungleichbehandlung	168
aa) Relative Unterschiede innerhalb der einzelnen Vignettenarten	170
bb) Unterschiedliche Geltungsbereiche der Vignetten	170
cc) Abgabepflicht bei Zulassung des Kraftfahrzeugs und verpflichtender Erwerb einer Jahresvignette	171
dd) Weitere Ungleichbehandlungen im Infrastrukturabgabengesetz	171
ee) Einbeziehung der Kraftfahrzeugführer in die Ungleichbehandlung	171
ff) Zwischenergebnis	172
c) Rechtfertigung der Ungleichbehandlungen und Typisierungen	172
aa) Prüfungsmaßstab	173
bb) Unterschiede bei den Vignettenpreisen	173
cc) Differenzierung beim Geltungsbereich	175
(1) Beeinträchtigung des kleinen Grenzverkehrs	175
(2) Reduzierung der Kontrollen	176
(3) Ausdehnung der Abgabepflicht auf Bundesstraßen	177
(4) Benachteiligung durch die Ungleichbehandlung	177
dd) Verpflichtender Erwerb der Jahresvignette	178
(1) Gründe für die Ungleichbehandlung	178
(2) Anforderungen an die Typisierung	179
(3) Genauigkeit der Typisierung im Infrastrukturabgabengesetz	180
(4) Verhältnismäßigkeit der Typisierung	182
(5) Zwischenergebnis	183
ee) Fehlende Auswahl bei Vignetten	184
ff) Weitere Ungleichbehandlungen im Infrastrukturabgabengesetz	185
d) Ungleichbehandlung nach der Fahrzeugart	185
aa) Leichte Lastkraftwagen	186
bb) Busse	186
e) Ergebnis	188

II. Vereinbarkeit mit sonstigem Verfassungsrecht	188
1. Verstoß gegen Art. 90 Abs. 3 GG	188
a) Ausführung des Infrastrukturabgabengesetzes	189
b) Reichweite der Bundesauftragsverwaltung in Art. 90 Abs. 3 GG	189
c) Ergebnis	191
2. Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot für Verordnungsermächtigungen	191
a) Tatbestand des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG	192
b) Verordnungsermächtigungen des Infrastrukturabgabengesetzes	193
c) Ergebnis	195
III. Ergebnis	195

3. Teil

**Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes
mit dem Recht der Europäischen Union**

A. Zuständigkeit	197
B. Verstoß gegen Art. 92 AEUV	198
I. Geschichte der Vorschrift und Auslegung durch den EuGH	199
II. Anwendbarkeit des Art. 92 AEUV	200
1. Sachliche Anwendbarkeit	201
2. Persönliche Anwendbarkeit	201
a) Verkehrsunternehmer	201
aa) Anwendungsbereich des Infrastrukturabgabengesetzes	202
bb) Unerheblichkeit der konkreten Nutzung des Kraftfahrzeugs	203
b) Zulässigkeit einer typisierenden Betrachtung des Art. 92 AEUV	204
c) Voraussetzungen für eine typisierende Betrachtung	205
d) Typisierung durch das Infrastrukturabgabengesetz	205
aa) Sachgerechtigkeit	205
bb) Verwaltungsvereinfachung	207
(1) Erhöhter Verwaltungsaufwand im Infrastrukturabgabengesetz	208
(2) Vermeidung der Typisierung durch Ausnahmen für ausländische Verkehrsunternehmer	208
(3) Vermeidung der Typisierung durch Belastung der inländischen Verkehrsunternehmer	209
(4) Vermeidung der Typisierung durch Wegfall der Steuerentlastung	209
(5) Typisierung und effet utile des Unionsrechts	210
e) Ergebnis	211
III. Inhaltliche Voraussetzungen des Art. 92 AEUV	211
1. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen	211

a)	Wirtschaftliche Gesamtbetrachtung mehrerer Maßnahmen	211
b)	Infrastrukturabgabengesetz	213
c)	Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz	214
aa)	Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer nach § 3 Nr. 13 Satz 1 KraftStG	214
bb)	Ausnahme von der Befreiung nach § 3 Nr. 13 Satz 2 KraftStG	214
cc)	Befreiung durch Doppelbesteuerungsabkommen	215
dd)	Zulässigkeit einer alleinigen Senkung der Kraftfahrzeugsteuer	216
d)	Gesamtbetrachtung beider Maßnahmen	216
aa)	Offensichtliche Gründe für eine Gesamtbetrachtung	217
bb)	Inhaltliche Verknüpfungen beider Maßnahmen	218
cc)	Erwägungen gegen eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung	219
dd)	Zwischenergebnis	221
2.	Ungünstigere Gestaltung von Vorschriften im Vergleich von ausländischen zu inländischen Verkehrsunternehmern	221
a)	Statische Auslegung	222
b)	Dynamische Auslegung	223
aa)	Verhinderung von Übergriffen der Union in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten	224
bb)	Möglichkeit der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen	224
cc)	Isolierte Senkung der Kraftfahrzeugsteuer als Verstoß gegen Art. 92 AEUV in der statischen Auslegung	225
dd)	Erhöhung der Kompromissbereitschaft der Mitgliedstaaten	225
ee)	Kein Bedürfnis für die statische Auslegung	226
c)	Stellungnahme	227
aa)	Bedeutung des Art. 92 AEUV bei der dynamischen Auslegung	227
bb)	Verhältnis zwischen in- und ausländischen Verkehrsunternehmern	228
cc)	Auswirkungen auf die Rechtsetzung durch die EU	230
dd)	Problematik einer isolierten Senkung der Kraftfahrzeugsteuer	230
d)	Zeitpunkt für den Vergleich	233
aa)	Mehrere mögliche Vergleichszeitpunkte	233
bb)	Statische und dynamische Auslegung bei der Rechtslage des Jahres 1958	234
cc)	Zwischenergebnis	235
3.	Inhaltliche Vereinbarkeit der Maßnahmenkombination mit Art. 92 AEUV	235
a)	Ausgangslage	235
aa)	Einbeziehung verschiedener Steuern in die Betrachtung der Lage	235

bb) Auswirkungen der wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung auf die Einbeziehung von Steuern	237
b) Aktuelle Situation	238
aa) Verkehrsunternehmer mit im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugen	239
bb) Verkehrsunternehmer mit im Inland zugelassenen Kraftfahrzeugen	239
cc) Zwischenergebnis	240
c) Statische Auslegung	240
aa) Verkehrsunternehmer mit im Ausland zugelassenen Kraftfahrzeugen	240
bb) Verkehrsunternehmer mit im Inland zugelassenen Kraftfahrzeugen	241
cc) Zwischenergebnis	241
d) Stellungnahme: Vorzug der dynamischen Auslegung	241
e) Rechtfertigung einer Beeinträchtigung des Art. 92 AEUV	242
IV. Ergebnis	243
C. Verstoß gegen die Grundfreiheiten des Unionsrechts	244
I. Warenverkehrsfreiheit	244
1. Ein- und Ausfuhrzölle sowie Abgaben gleicher Wirkung	245
2. Mengenmäßige Beschränkung oder Maßnahme gleicher Wirkung ...	247
a) Dassonville und Cassis de Dijon	247
b) Die Keck-Rechtsprechung und deren Fortentwicklung	248
aa) Das Urteil des EuGH im Fall Keck	248
bb) Einschränkung durch den EuGH im Jahr 2009	248
cc) Beurteilung der Infrastrukturabgabe	248
3. Zwischenergebnis	250
4. Verstoß gegen das Verbot der Erhebung höherer Abgaben für Waren aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union	250
a) Abgabe auf Waren	250
b) Beeinträchtigung der Wettbewerbsneutralität	252
II. Arbeitnehmerfreizügigkeit	253
1. Arbeitnehmersicht	254
2. Arbeitgebersicht	254
III. Niederlassungsfreiheit	255
1. Zuzug von Unionsbürgern nach Deutschland	255
2. Wegzug aus Deutschland	256
3. Zwischenergebnis	257
IV. Dienstleistungsfreiheit	257
1. Ausschluss der Dienstleistungsfreiheit	258
2. Beschränkungsverbot	258
3. Diskriminierungsverbot	259
V. Ergebnis	259

D. Verstoß gegen Art. 18 AEUV	260
I. Anwendbarkeit	260
1. Persönlicher Anwendungsbereich	260
2. Sachlicher Anwendungsbereich	260
3. Anwendbarkeit auf das Infrastrukturabgabengesetz	261
II. Diskriminierung	262
1. Unmittelbare Diskriminierung	263
a) Infrastrukturabgabengesetz	263
b) Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz	264
c) Gesamtbetrachtung	265
d) Ergebnis	265
2. Mittelbare Diskriminierung	265
a) Gleichzeitige Entlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer	266
aa) Ungleichbehandlung	266
bb) Benachteiligung	268
(1) Benachteiligung durch die staatliche Gewalt	268
(2) Gesamtbetrachtung und kritische Würdigung	268
(3) Die Motivation des Gesetzgebers als Argument für das Vorliegen einer Benachteiligung	270
cc) Zwischenergebnis	271
b) Preisgestaltung der Kurzzeitvignetten	272
c) Gültigkeit der Vignette nur für Bundesautobahnen	273
d) Erhebung der Infrastrukturabgabe bei Ausländern	274
e) Zwischenergebnis	275
III. Rechtfertigung	275
1. Rechtfertigung der Preisgestaltung	276
a) Objektiver Grund	276
b) Verhältnismäßigkeit	277
aa) Maßstäbe	277
bb) Infrastrukturabgabengesetz in der Fassung bis Mai 2017	278
(1) Niedrigste Preiskategorie	279
(2) Mittlere Preiskategorie	279
(3) Höchste Preiskategorie	280
(4) Angemessenheit	280
cc) Infrastrukturabgabengesetz in der Fassung ab Mai 2017	281
(1) Niedrigste Preiskategorien	281
(2) Mittlere Preiskategorien	282
(3) Höchste Preiskategorien	283
(4) Angemessenheit	283
dd) Ergebnis	284
2. Rechtfertigung der gleichzeitigen Entlastung durch die Kraftfahrzeugsteuer	284

a) Lastenausgleich	285
aa) Grundgedanke	285
bb) Kohärenz als Rechtfertigungsgrund im Unionsrecht und Vergleichbarkeit zum Lastenausgleich	285
cc) Unmittelbarer Zusammenhang zwischen Be- und Entlastung	287
(1) Maßstab	287
(2) Zusammenhang im Unionsrecht	288
(3) Wirtschaftliche und rechtliche Betrachtung	288
(4) Keine Beseitigung einer Inländerdiskriminierung durch Lastenausgleich	290
dd) Ergebnis	291
b) Belastungsgleichheit	291
c) Umweltschutz	292
3. Zwischenergebnis	293
4. Verhältnismäßigkeit	293
IV. Ergebnis	295
E. Verstoß gegen Art. 107 AEUV	295
I. Begünstigung ohne Gegenleistung	295
II. Selektivität der Begünstigung	297
III. Ergebnis	298
F. Fazit zur Vereinbarkeit des Infrastrukturabgabengesetzes mit dem Recht der Europäischen Union	299
Thesen	300
Literaturverzeichnis	305
Sachwortverzeichnis	318

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
ABMG	Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge)
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Änd.	Änderung/en
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Apr.	April
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Ausschuss-Drs.	Ausschussdrucksache
BAG	Bundesamt für Güterverkehr
BAnz.	Bundesanzeiger
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeitung
BeckOK AuslR	Kluth/Heusch (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht
BeckOK GG	Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz
BeckOK MedienR	Gersdorf/Paal (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht
Begr.	Begründer
Bek.	Bekanntmachung
Beschl.	Beschluss

BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BFStrMG	Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGebG	Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BoKo GG	Kahl/Waldhoff/Walter, (Hrsg.) Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrats
BRH	Bundesrechnungshof
BR-Prot.	Plenarprotokolle der Sitzungen des Bundesrates
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-Prot.	Plenarprotokolle der Sitzungen des Deutschen Bundestages
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
d.	der
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Destatis	Statistisches Bundesamt

d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/n
DM	Deutsche Mark
Doppelbuchst.	Doppelbuchstabe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStZ/A	Deutsche Steuer-Zeitung Ausgabe A
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
endg.	endgültig
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUV/AEUV-Komm.	Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EuZW	Zeitschrift für Europäisches Wirtschaftsrecht
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
Fortf.	Fortführung
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FStrPrivFinG	Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private (Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz)
FVG	Gesetz über die Finanzverwaltung
FZV	Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr (Fahrzeug-Zulassungsverordnung)
GB1. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GebBeitrG Bln	Gesetz über Gebühren und Beiträge (Berlin)
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz

GG-Komm.	Kommentar zum Grundgesetz, Grundgesetzkommentar
GO	Bayern Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung)
GO	NRW Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (Berlin)
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (Schleswig-Holstein)
Halbs.	Halbsatz
HFinW II	Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II
HGR	Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HStR	Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. d. F.	in der Fassung
InfraAG	Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz)
i. S. d.	im Sinne des/der
IStR	Internationales Steuerrecht
i. V. m.	in Verbindung mit
IVV	GmbH Ingenieurgruppe für Verkehrswesen und Verfahrensentwicklung GmbH, Aachen
JöR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
km	Kilometer
KommJur	Kommunaljurist
KonnexAG	Konnexitätsausführungsgesetz
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
krit.	kritisch
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz (Saarland)
LHO	Haushaltsordnungen der Länder

lit.	litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
Lkw	Lastkraftwagen
LKW-MautV	Verordnung zur Erhebung, zum Nachweis der ordnungsgemäßen Entrichtung und zur Erstattung der Maut (LKW-Maut-Verordnung)
LV BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
m	Meter
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVerf	Niedersächsische Verfassung
n. F.	neue Fassung
N.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nov.	November
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o. Hrsg.	ohne Herausgeber
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
Preuß. GS	Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preussischen Staaten
RAO	Reichsabgabenordnung
RG	Reichsgericht
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Entscheidungssammlungen der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssachen
RStBl.	Reichssteuerblatt

RT-Drs.	Reichstagsdrucksachen
s.	siehe
S.	Seite
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SEPA	Single Euro Payments Area
Sept.	September
SEW	Sociaal Economische wetgeving
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt/e/er
sogl.	sogleich
spät.	späterer/n
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBW	Steuerberater Woche
StR	Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland
StrBG	Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen (Straßenbenutzungsgebührengesetz)
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StudKGG	Grundgesetz – Studienkommentar –
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StrVRZustVO	Landesverordnung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Straßenverkehrsrecht (Schleswig-Holstein)
StVRZustV	Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts (Rheinland-Pfalz)
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
StVZustG	Straßenverkehrszuständigkeitsgesetz (Saarland)
SVR	Straßenverkehrsrecht
ThürStVRZustÜV	Thüringer Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts
TranspR	Transportrecht
u. a.	und andere
Urt.	Urteil
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVR	Umsatz- und Verkehrsteuer-Recht
v.	vom
verb.	verbundene

Verf	Verfassung
VerkehrStÄndG 2, 2. VerkehrStÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes (Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz)
VerwR II	Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II
vgl.	vergleiche
VkRZustV	Verordnung zur Bestimmung verkehrsrechtlicher Zuständigkeiten (Hessen)
Vorb.	Vorbemerkungen
VR	Verwaltungsrundschau
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZustVVerk	Verordnung über Zuständigkeiten im Verkehrswesen (Bayern)

I. Teil

Einführung, Abgrenzung und dogmatische Grundlagen

A. Einleitung und Gang der Untersuchung

I. Einleitung

„Mit mir wird es keine Pkw-Maut geben“. Diesen Satz sagte Bundeskanzlerin Angela Merkel im Fernsehduell am 1. September 2013 mit ihrem damaligen Herausforderer Peer Steinbrück. Bereits einen Tag später stellte der bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer seine Position klar: „Das einfachste Modell für mich wäre: Die Ausländer bezahlen für die Benutzung unserer Straßen.“ Letztlich hat sich die CSU mit ihren Forderungen durchgesetzt. Am 27. März 2015 beschloss der Bundestag auf Vorlage der Bundesregierung das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit einigen Änderungen.¹ Nur wenige Wochen später – am 8. Mai 2015 – unterließ es der Bundesrat dann, die Einberufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 GG durch den Bundesrat zu verlangen.² Das Gesetz kam damit gem. Art. 78 Fall 2 GG zustande. Der damalige Bundespräsident Joachim Gauck fertigte das Gesetz am 8. Juni 2015 aus.³ Es trat gem. seinem Art. 5 am Tag nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt, d.h. am 12. Juni 2015, in Kraft.

Bereits im Dezember 2014 – noch vor Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens zum Infrastrukturabgabengesetz – kritisierte Verkehrskommissarin Violeta Bulc, dass die geplante Infrastrukturabgabe gegen das Unionsrecht verstoße.⁴ Auch von mehreren Regierungen anderer Mitgliedstaaten der EU wurde und wird die Infrastrukturabgabe als Verstoß gegen das Unionsrecht

¹ BR-Drs. 154/15 v. 17.4.2015, S. 1.

² BR-Drs. 154/15 (B) v. 8.5.2015.

³ BGBl. I S. 904.

⁴ *Funk/Meyer/Ziedler*, Alexander Dobrindt im Zwist mit Brüssel, <http://www.tagespiegel.de/wirtschaft/pkw-maut-alexander-dobrindt-im-zwist-mit-bruessel/11123962.html> (zuletzt abgerufen am 7.2.2018).

abgelehnt.⁵ Kurz nach dem Inkrafttreten des Gesetzes leitete die Europäische Kommission am 18. Juni 2015 deswegen ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV gegen die Bundesrepublik Deutschland ein.⁶ Die Infrastrukturabgabe wurde kritisiert, weil durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes⁷ gleichzeitig eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer erfolgte. Das Verfahren führte zu langwierigen Verhandlungen und zahlreichen Schriftwechseln zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und der Europäischen Kommission. Am 29. September 2016 beschloss die Kommission – wegen der fortgesetzten Vertragsverletzung durch die Bundesrepublik Deutschland – den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) nach Art. 258 Abs. 2 AEUV anzurufen.⁸ Daraufhin fanden erneut Verhandlungen statt, die schließlich am 1. Dezember 2016 zu einer Einigung des Bundesverkehrsministeriums mit der Kommission über notwendige Änderungen des Infrastrukturabgabengesetzes zur Beseitigung der Vertragsverletzung führten.⁹ Zur Umsetzung dieser Vereinbarung brachte die Bundesregierung am 20. Februar 2017 einen Gesetzentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Infrastrukturabgabengesetzes in den Bundestag ein.¹⁰ Der Bundestag beschloss am 24. März 2017 diesen Gesetzentwurf ohne Veränderungen.¹¹ Nur eine Woche später lehnte der Bundesrat die Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG ab,¹² sodass das Gesetz nach Art. 78 Fall 2 GG zustande kam. Am 18. Mai 2017 unterzeichnete Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier dieses Gesetz, das am 24. Mai 2017 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde und einen Tag nach der Verkündung in Kraft trat.¹³

Vor allem die Republik Österreich kündigte an, nach Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission selbst ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland nach Art. 259 AEUV vor

⁵ Schwenn, Deutschlands Nachbarn lehnen die Pkw-Maut ab, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/niederlande-und-oesterreich-deutschlands-nachbarn-lehnen-die-pkw-maut-ab-12687208.html> (zuletzt abgerufen am 7.2.2018).

⁶ Europäische Kommission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_DE.htm (zuletzt abgerufen am 7.2.2018).

⁷ Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz v. 8.6.2015, BGBl. I S. 901.

⁸ Europäische Kommission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3130_DE.htm (zuletzt abgerufen am 7.2.2018).

⁹ Europäische Kommission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_de.htm (zuletzt abgerufen am 7.2.2018).

¹⁰ BR-Drs. 70/17 v. 27.1.2017, S. 1.

¹¹ BR-Drs. 240/17 v. 24.3.2017.

¹² BR-Drs. 240/17 (B) v. 31.3.2017.

¹³ BGBl. I S. 1218.

dem EuGH anzustrengen. Am 12. Oktober 2017 schließlich reichte die Republik Österreich die Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland ein.¹⁴ Nicht nur auf europäischer Ebene wurden Bedenken gegen die Unionsrechtskonformität der geplanten Infrastrukturabgabe laut. Auch von Seiten des Bundesrates und den Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag wurde in beiden Gesetzgebungsverfahren teils heftige Kritik vorgebracht. Der Bundesrat äußerte im ersten Gesetzgebungsverfahren im Jahr 2015 die Befürchtung, dass das Infrastrukturabgabengesetz in Verbindung mit der Senkung der Kraftfahrzeugsteuer nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sei.¹⁵ Daneben monierte der Bundesrat im Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Infrastrukturabgabengesetz auch mehrere Verstöße gegen das Grundgesetz.¹⁶ Schließlich versuchte der Bundesrat vergeblich, die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes geltend zu machen.¹⁷ Die parlamentarische Opposition im Deutschen Bundestag war ebenfalls der Auffassung, dass die Infrastrukturabgabe nicht mit Unionsrecht vereinbar sei.¹⁸ Die Fraktion Die Linke lehnte das Vorhaben ganz ab und brachte in beiden Gesetzgebungsverfahren jeweils einen Entwurf zur Aufhebung des Infrastrukturabgabengesetzes ein. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen legte einen erfolglosen Änderungsvorschlag zum Infrastrukturabgabengesetz vor, der ein automatisches Außerkrafttreten des Gesetzes enthielt, falls der Gerichtshof der Europäischen Union die Unvereinbarkeit des Gesetzes mit dem Unionsrecht feststellt.¹⁹ Die Kritik von vielen Seiten am Infrastrukturabgabengesetz war also groß.

Die Infrastrukturabgabe wurde meist deshalb kritisch gesehen, weil gleichzeitig durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer erfolgte.

II. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit soll deshalb einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, ob das Infrastrukturabgabengesetz und die Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht vereinbar sind. Zu Beginn der Untersuchung – im 1. Teil – soll ein Blick auf die Entwicklung der Straßenbenutzungsabgaben in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert stehen, um die historische Tragweite der Regelungen zur Infrastruk-

¹⁴ Aktenzeichen des EuGH: C-591/17. Das Verfahren war bis zum Redaktionsschluss (Februar 2018) noch nicht abgeschlossen.

¹⁵ BT-Drs. 18/3990 v. 11.2.2015, S. 43.

¹⁶ BT-Drs. 18/3990 v. 11.2.2015, S. 44 f.

¹⁷ BT-Drs. 18/3990 v. 11.2.2015, S. 43 f.

¹⁸ Siehe nur BT-Drs. 18/4455 v. 25.3.2015, S. 23.

¹⁹ BT-Drs. 18/4455 v. 25.3.2015, S. 22.