



Sachstand

Unionsrechtlicher Rahmen der PKW-Maut in Österreich

Unionsrechtlicher Rahmen der PKW-Maut in Österreich

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 059/20
Abschluss der Arbeit: 03.07.2020
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Primärrechtlicher bzw. sekundärrechtlicher Rahmen	4
2.1.	Primärrecht (Art. 90 ff. AEUV)	4
2.2.	Sekundärrecht (Richtlinie 1999/62/EG)	4
3.	Stellungnahmen der Kommission (Weißbücher und Mitteilungen)	5
4.	Grundfreiheiten sowie Diskriminierungsverbot	7
4.1.	Grundfreiheiten	7
4.2.	Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 AEUV	7

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, den unionsrechtlichen Rahmen der PKW-Maut in Österreich¹ sowie dessen Entwicklung darzustellen.

Hierzu soll zunächst auf die einschlägigen primärrechtlichen bzw. sekundärrechtlichen Bestimmungen eingegangen werden (Ziff. 2.). Im Folgenden sollen die diesbezüglichen Stellungnahmen der Kommission vorgestellt werden (Ziff. 3.) bevor abschließende Bemerkungen zu den Anforderungen im Hinblick auf die Grundfreiheiten sowie das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) erfolgen.

2. Primärrechtlicher bzw. sekundärrechtlicher Rahmen

2.1. Primärrecht (Art. 90 ff. AEUV²)

Straßenbenutzungsgebühren unterfallen dem Regelungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Art. 90 ff. AEUV.³ Die Europäische Union (EU) besitzt auf dem Gebiet der Verkehrspolitik die geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 lit. g) AEUV).⁴ Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten bis zu einer Regelung durch die EU für diese Materie die Regelungskompetenz besitzen. Maßgeblich ist also, inwieweit die EU auf dem Gebiet der Straßenbenutzungsgebühren bereits tätig geworden ist.

2.2. Sekundärrecht (Richtlinie 1999/62/EG)

Die Union hat in diesem Bereich von ihrer geteilten Zuständigkeit in der Verkehrspolitik bislang keinen Gebrauch gemacht.⁵

1 Vgl. im Hinblick auf die österreichische PKW-Maut auch Müller, „Kurzgutachten über die Vereinbarkeit von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Einführung einer Infrastrukturabgabe für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gewicht von bis zu 3,5 Tonnen auf dem deutschen Bundesfernstraßennetz unter besonderer Berücksichtigung österreichischer Begleitmaßnahmen bei der Einführung einer PKW-Maut mit dem Unionsrecht“ vom 31.07.2015, abrufbar auf der Internetseite des [Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur](#) (zuletzt abgerufen am 03.07.2020).

2 Vormals Art. 70 ff. Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 2.10.1997.

3 Vgl. Mückenhausen, in: Lenz/Borchardt, 5. Auflage 2010, Art. 90 AEUV, Rn. 5.

4 Vgl. zur entsprechenden Kompetenzabgrenzung vor Geltung des AEUV Nettessheim, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim (Hrsg.), Das Recht der EU, 69. EL Februar 2020, Art. 4 AEUV, Rn. 3.

5 Vgl. Mitteilung der Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg, S. 3.

Sekundärrechtlich regelt die Richtlinie 1999/62/EG⁶ (sog. Eurovignettenrichtlinie, *RL 1999/62*) die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge. Ihr Anwendungsbereich erfasst nur die Benutzung größerer Straßen (Autobahnen und andere mehrspurige Straßen) durch Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t, Art. 2 lit. d) RL 1999/62/EG. Die RL 1999/62 erklärt Straßenbenutzungsgebühren für zulässig und legt Mindestsätze für die Kfz-Steuer und Höchstsätze für die Benutzungsgebühren fest.

Dabei folgt die RL 1999/62 dem Nutzerprinzip: die Mitgliedstaaten können die Entgelte für die Infrastruktur auf die Nutzer entfernungsabhängig (Maut) umlegen. Daneben ist aber auch die zeitabhängige Benutzungsgebühr (Vignette) bis zu einem bestimmten Höchstsatz erlaubt. Die Mautgebührensätze können unter der Bedingung der Ertragsneutralität nach Maßgabe der Fahrzeugemissionsnormen und der Verkehrslage (Stauneigung) alle zwei Jahre angepasst werden. Diese Richtlinie wurde im Jahr 2006 mit dem Ziel geändert,⁷ Regeln für die Berechnung anlastbarer Infrastrukturkosten aufzustellen. Dadurch wurde in Bergregionen ein Mautaufschlag um bis zu 25 % zur Mitfinanzierung alternativer Infrastrukturen möglich. Mit der Novelle wurde auch eine Bestimmung in Bezug auf spezifische Gebühren eingeführt, mit denen der Umweltverschmutzung und Staus entgegengewirkt werden soll.

3. Stellungnahmen der Kommission (Weißbücher und Mitteilungen)

Für den Bereich des Individualverkehrs mit Kfz mit einem zulässigen Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t enthält das Unionsrecht keine speziellen Regelungen. Nach dem Weißbuch der Kommission aus dem Jahre 1999, in dem sie die binnenmarktkonforme Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge und für den gewerblichen Personenverkehr empfohlen hat, soll die Erhebung von Gebühren für den privaten PKW-Verkehr aus Gründen der Subsidiarität wegen der geringen grenzüberschreitenden Auswirkungen den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.⁸

6 Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187/42; vgl. auch Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25. Oktober 1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten, ABl. L 279/32 sowie EuGH, Urteil vom Rs. C-21/94 (Parlament/Rat) zur Nichtigkeit der Richtlinie 93/89/EWG, Slg. 1995, I-1845.

7 Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. EU 2006, L 157/8.

8 Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU, KOM(1998) 466 endg., S. 15, abrufbar auf der Internetseite von [EUR-Lex](#) (zuletzt abgerufen am 03.07.2020).

In ihrem Weißbuch vom 28. März 2011 hat die Kommission die Schaffung eines EU-Rahmens für die Innenstadt-Maut sowie die Entwicklung und Validierung von Rahmenbedingungen für Straßenbenutzungsgebühren angekündigt.⁹

In ihrer Mitteilung „über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge“ vom 14. Mai 2012¹⁰ will die Kommission mit den von ihr vorgeschlagenen Leitlinien die Mitgliedstaaten unterstützen, solche Systeme von Straßenbenutzungsgebühren einzuführen, die nicht zu einer mit dem europäischen Recht unvereinbaren Diskriminierung von EU-Ausländern führen.¹¹ Hierbei konkretisiert die Kommission ihren Standpunkt dahingehend, dass entfernungsabhängige Mautsysteme vorzugswürdig seien. Bei Einführung von zeitabhängigen nationalen Vignettensystemen müssten zusätzlich zu Jahres- und Monatsvignetten Vignetten für eine Woche oder kürzere Nutzungsphasen angeboten werden. Eine Kurzzeitvignette sollte im Vergleich zur Jahresvignette zu einem verhältnismäßigen Preis angeboten werden.¹² Die bei Kurzzeitvignetten entstehenden höheren Verwaltungskosten könnten zwar Berücksichtigung finden; Kurzzeitvignetten dürften allerdings nicht unverhältnismäßig teurer als Langzeitvignetten sein.

Aus Sicht der Kommission seien die Bestimmungen in Art. 7a Abs. 1 RL 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Preisgestaltung für Kurzzeit- und Langzeitvignetten entsprechend auch für PKW-Vignetten heranzuziehen.¹³ Nach diesem Prüfungsmaßstab hält die Kommission eine Bemessung des Tagespreises für nicht Gebietsansässige in einer Größenordnung zwischen dem 2,5-fachen und dem 8,2-fachen des von Gebietsansässigen erhobenen Preises für zulässig.¹⁴ Weitere Vorgaben der Kommission betreffen Anforderungen an die Bereitstellung von Informationen und die diskriminierungsfreie Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren. Die Mitgliedstaaten sollen hiernach für nicht Gebietsansässige leicht zugängliche, klare Informationen zu den Straßenbenutzungsgebühren sowie verschiedene Zahlungsoptionen bereitstellen.¹⁵

-
- 9 Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrsraum, KOM(2011) 144 endg., Ziff. 32, abrufbar auf der Internetseite von [EUR-Lex](#) (zuletzt abgerufen am 03.07.2020); vgl. hierzu *Schröer/Kullick*, NZBau 2012, S. 760.
- 10 Mitteilung der EU-Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S. 3, abrufbar auf der Internetseite von [EUR-Lex](#) (zuletzt abgerufen am 03.07.2020).
- 11 Vgl. hierzu *Hering*, SVR 2012, 329.
- 12 Mitteilung der EU-Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S. 8.
- 13 Mitteilung der EU-Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S. 8.
- 14 Pressemitteilung der Kommission vom 14. Mai 2012, abrufbar auf der Internetseite der [Europäischen Kommission](#) (zuletzt abgerufen am 03.07.2020).
- 15 Mitteilung der EU-Kommission vom 14. Mai 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge, KOM(2012) 199 endg., S. 8 f..

4. Grundfreiheiten sowie Diskriminierungsverbot

Einen inhaltlichen Rahmen nationaler Straßenbenutzungsgebühren stellen ferner die Grundfreiheiten sowie das in Art. 18 AEUV niedergelegte Diskriminierungsverbot dar.

4.1. Grundfreiheiten

Grundfreiheiten gewährleisten die grenzüberschreitende Mobilität von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital als maßgebliche Normen zur Verwirklichung des Binnenmarkts und mit dem Ziel, einen grenzüberschreitenden Wettbewerb zu ermöglichen.¹⁶ Demnach sind Marktzugangsbeeinträchtigungen und sonstige Beschränkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sowie unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten, sofern die Beeinträchtigung bzw. die mittelbare Diskriminierung nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

Die Anwendbarkeit der Grundfreiheiten setzt voraus, dass die grenzüberschreitende Infrastrukturnutzung im Zusammenhang mit einer unselbstständigen Tätigkeit, einer Dienstleistungserbringung oder einem Warentransport steht. Straßenbenutzungsgebühren können den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten für Kfz-Fahrten im grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr berühren und sowohl grenzüberschreitende Arbeitsverhältnisse (Art. 45 AEUV) wie auch grenzüberschreitende Dienstleistungen (Art. 56 AEUV) weniger attraktiv machen.¹⁷ Schließlich könnte die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) beim Transport von Waren mit kleinen Nutzfahrzeugen unter 3,5 t Gesamtgewicht betroffen sein.

4.2. Diskriminierungsverbot gemäß Art. 18 AEUV

Art. 18 AEUV untersagt jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Neben der offenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet Art. 18 AEUV auch alle verdeckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer, nicht unmittelbar auf die Staatsangehörigkeit abstellender Unterscheidungsmerkmale, die typischerweise nur Ausländer oder Inländer erfüllen und damit tatsächlich zum gleichen Ergebnis führen.¹⁸ Anwendbar ist das Diskriminierungsverbot nach Art. 18 AEUV nur im Anwendungsbereich der Verträge, d. h.

16 EuGH, Urteil vom 21.12.2011, Rs C-28/09 (Kommission/Österreich), ECLI:EU:C:2011:854, Rn. 113; vgl. *Müller-Graff*, in: Dausen (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht, 49. EL November 2019, A I., Rn. 128.

17 Zu den spezifischen Anforderungen im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit vgl. *Müller-Graff*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 58 AEUV, Rn. 4; *Randelzhofer/Forsthoff*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der EU, 69. EL Februar 2020, Art. 58 AEUV, Rn. 1 ff.

18 EuGH, Urteil vom 16.01.2003, Rs. C-388/01 (Kommission/Italien) ECLI:EU:C:2003:30, Rn. 12 ff..

insbesondere bei der Ausübung der durch Art. 20 und 21 AEUV geschützten Freiheit der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten.¹⁹

Vor diesem Hintergrund fordert das allgemeine Diskriminierungsverbot gem. Art. 18 AEUV die grundsätzliche Gleichbehandlung von inländischen Haltern mit im EU-Ausland ansässigen Haltern sowohl hinsichtlich der Bemessung der Gebühren für die Nutzung von Straßen, der Art und Weise der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren sowie der Verfolgung von Rechtsverstößen gegen Regelungen zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren.²⁰

– Fachbereich Europa –

19 EuGH, Urteil vom 1.10.2009, Rs. C-103/08 (Gottwald/Bregenz), ECLI:EU:C:2009:597, Rn. 23 ff.; EuGH, Urteil vom 25.01.2011, Rs. C-382/08 (Neukirchinger/Grieskirchen), ECLI:EU:C:2011:27, Rn. 32 ff.; EuGH, Urteil vom 2.10.2003, Rs. C-148/02 (Garcia Avello/Belgischer Staat), Slg. 2003, I-11635, Rn. 24; EuGH, Urteil vom 15.03.2005, Rs. C-209/03 (The Queen/London Borough of Ealing u. a.), ECLI:EU:C:2005:169, Rn. 33; EuGH, Urteil vom 18.11.2008, Rs. C-158/07 (Förster/Hoofddirectie van de Informatie Beheer Group), ECLI:EU:C:2008:630 Rn. 37.

20 Siehe dazu auch EuGH, Urteil vom 18.06.2019, Rs. C-591/17 (Republik Österreich/Bundesrepublik Deutschland), ECLI:EU:C:2019:504, Rn. 24 ff.