



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Unterabteilung Europa
Fachbereich Europa

Ausarbeitung

Abfahrtssperren auf Autobahnen und regionale Durchfahrtsverbote Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Abfahrtsperren auf Autobahnen und regionale Durchfahrtsverbote Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 035/24
Abschluss der Arbeit: 29. August 2024
Fachbereich: EU 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 und Umfang der Begutachtung	4
2.	Warenverkehrsfreiheit	5
2.1.	Eingriff	5
2.1.1.	Durchfahrtsverbote	6
2.1.2.	Abfahrtssperren	7
2.2.	Rechtfertigung des Eingriffs, Art. 36 AEUV	7
2.2.1.	Rechtfertigungsgrund/Legitimes Ziel	8
2.3.	Verhältnismäßigkeit	9
2.3.1.	Geeignetheit	10
2.3.2.	Erforderlichkeit	11
2.3.3.	Angemessenheit	13
2.4.	Nicht-diskriminierend	14
3.	Dienstleistungsfreiheit	14
4.	Freizügigkeit	15
4.1.	Anwendbarkeit und Schutzbereich	15
4.2.	Eingriff	16
4.3.	Rechtfertigung	17
5.	Gemeinsame Verkehrspolitik	17
6.	Fazit	19

1. Fragestellung und Umfang der Begutachtung

Der Fachbereich Europa wurde um Prüfung der Vereinbarkeit zweier mitgliedstaatlicher verkehrssteuernder Maßnahmen in Grenznähe mit dem Unionsrecht gebeten. Konkret handelt es sich dabei zum einen um die Verhängung lokaler Durchfahrtsverbote hinsichtlich bestimmter Ortschaften und Städte im Land Salzburg. Zum anderen soll ein für insgesamt zwölf Ausfahrten auf der Tauern-Autobahn (A 10) geltendes Verbot von Transitabfahrten und Abfahrten mit dem Ziel der Stauumfahrung (sog. Abfahrtssperren) begutachtet werden.¹ Die Maßnahmen gelten im Zeitraum zwischen dem 5. Juli und dem 8. September 2024 rund um die Uhr und sollen der Entlastung der Gemeinden entlang der Tauern-Autobahn dienen. Ausnahmen sind dabei hinsichtlich der Abfahrts- und Durchfahrtsperren für den Ziel- und Quellverkehr (also alle Fahrzeuge, für welche die Nutzung der Ausfahrt bzw. die Durchfahrt zur Erreichung eines Fahrtziels oder zum Antritt der Fahrt notwendig ist) vorgesehen. Darüber hinaus sind „Fahrzeuge mit einem Ziel in Österreich“ von den Abfahrtssperren ausgenommen. Das Land Tirol hat vergleichbare Maßnahmen für die Inntal-Autobahn erlassen.²

Diese beiden Maßnahmen – Durchfahrtsverbote und Abfahrtssperren – sind mangels einschlägigen Sekundärrechts am europäischen Primärrecht zu messen. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Durchfahrtsverbote und die Abfahrtssperren mit der Warenverkehrsfreiheit gem. Art. 34 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (dazu Ziff. 2), der Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 54 ff. AEUV (dazu Ziff. 3), der Personenfreizügigkeit (dazu Ziff. 4) sowie der Gemeinsamen Verkehrspolitik (Ziff. 5)³ vereinbar sind.⁴

Die Zulässigkeit sektoraler Fahrverbote auf für den Grenzverkehr relevanten Autobahnen war in der Vergangenheit Gegenstand mehrerer Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), welche bei der nachfolgenden Prüfung zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus wurde durch Italien zuletzt ein (erneutes) Vertragsverletzungsverfahren i. S. d. Art. 259 Abs. 1 AEUV gegen Österreich

1 Website des Landes Salzburg, <https://service.salzburg.gv.at/lkorj/detail?nachrid=70185>.

2 Website des Landes Tirol, <https://www.tirol.gv.at/verkehr/verkehrs-und-seilbahnrecht/fahrverbote-an-reiseta-gen/>.

3 Ein Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gem. Art. 4 Abs. 3 EUV, wie er durch Italien in dem aktuellen Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich (siehe u. Fn. 5) geltend gemacht wird, kommt vorliegend nicht in Betracht, da der Anlass dieser Rüge zwei vorherige Urteile des EuGH ist, in welchen die Unionsrechtswidrigkeit einer Maßnahme festgestellt wurde, die nun erneut Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung sind. Anknüpfungspunkt des gerügten Loyalitätsverstoßes ist demnach die Nichtberücksichtigung dieser Urteile. Vorliegend ist jedoch kein die Rechtswidrigkeit der betreffenden Maßnahmen (Abfahrtssperren und Durchfahrtsverbote) feststellendes Urteil ersichtlich.

4 Die unionsrechtliche Vereinbarkeit von Durchfahrtsverboten für LKW in grenznahen Ortschaften war bereits Gegenstand eines Gutachtens des Fachbereichs Europa, s. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung „Durchfahrtsverbot für LKW am Grenzübergang – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“, PE 6 -3000 -26/17, v. 12. Mai 2017.

anhängig gemacht,⁵ das sich auf sektorale Fahrverbote für LKW auf der Brennerautobahn bezieht.⁶ Zu den spezifischen Fragen der unionsrechtlichen Vereinbarkeit von Abfahrtsperren und lokalen Durchfahrtsverboten ist – soweit ersichtlich – bislang noch keine Entscheidung des EuGH ergangen.

2. Warenverkehrsfreiheit

Verkehrsbeschränkende Maßnahmen in Grenznähe können potenziell Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr haben und müssten daher mit der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 ff. AEUV vereinbar sein.

2.1. Eingriff

Gem. Art. 34 AEUV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

Im Hinblick auf die betreffenden Maßnahmen kommt mangels Einfuhrbeschränkung eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung i. S. d. Art. 34 AEUV in Betracht. Eine solche Maßnahme gleicher Wirkung umfasst nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (sog. *Dassonville-Formel*).⁷

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit kann auch im Falle der Behinderung der Freiheit der Warendurchfuhr vorliegen. Der EuGH hat diesbezüglich in ständiger Rechtsprechung entschieden: *„Der Warenverkehr könnte aber nicht vollkommen frei sein, wenn die Mitgliedstaaten die Durchfuhr der Waren in irgendeiner Weise be- oder verhindern könnten. Deshalb ist als Folge der Zollunion und im gegenseitigen Interesse der Mitgliedstaaten das Bestehen eines allgemeinen Grundsatzes der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der Gemeinschaft anzuerkennen.“*⁸

Auch in der Hinnahme intensiver Verkehrsbeeinträchtigungen durch Privatpersonen könne eine Maßnahme gleicher Wirkung i. S. d. Art. 34 ff. AEUV liegen, da *„angesichts der grundlegenden Bedeutung des freien Warenverkehrs im System der Gemeinschaft und insbesondere für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes“* jeder Mitgliedstaat verpflichtet sei, *„den freien Warenverkehr in seinem Gebiet zu gewährleisten, indem er die erforderlichen und geeigneten*

5 Vertragsverletzungsverfahren INFR(2024)6000.

6 Vgl. Republik Österreich, Fahrverbotskalender 2024, abrufbar unter https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2024_II_93/BGBLA_2024_II_93.pdf.

7 Grundlegend: EuGH, Urt. v. 11. Juli 1974, Rs. 8/74 – Dassonville, Rn. 5; EuGH, Urteil v. 23. März 2023, Rs. C-662/21, Rn. 33 m.w.N.

8 EuGH, Urteil v. 16. März 1983, Rs. 266/81 – Siot, Rn. 16; s. dazu auch: EuGH, Urteil v. 14. Oktober 1991, Rs. C-367/89 – Richardt, Rn. 14; EuGH, Urteil vom 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 65.

*Maßnahmen ergreift, um gegen Beeinträchtigungen durch Handlungen von Privatpersonen einzuschreiten.*⁹ Dies gelte unabhängig davon, ob diese Handlungen die Einfuhr, die Ausfuhr oder die bloße Durchfuhr von Waren betreffen.¹⁰

In Bezug auf mitgliedstaatlich angeordnete verkehrsregelnde Maßnahmen in Grenznähe hat der EuGH bislang zwei Entscheidungen erlassen, welche sektorale Fahrverbote für LKW auf der Inntalautobahn zum Gegenstand hatten.¹¹ Insoweit entschied der EuGH zunächst, dass ein solches sektorales Fahrverbot „ganz offensichtlich“ den freien Warenverkehr behindere, woran der Umstand, dass es Ausweichstrecken und andere Verkehrsträger gebe, nichts ändere.¹² Auch in dem späteren Urteil nahm der EuGH mit der Begründung, dass das sektorale Fahrverbot geeignet sei, den Warenverkehr zwischen dem nördlichen Europa und Italien erheblich zu beeinträchtigen, einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit an.¹³ Dies gelte insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass der fragliche Autobahnabschnitt „*einer der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Deutschland und Italien*“ sei und dass das Verbot die Wirtschaftsteilnehmer zwingen, nach wirtschaftlich vertretbaren Ersatzlösungen für den Transport der fraglichen Güter zu suchen.¹⁴

Unter Berücksichtigung der aufgezeigten Rechtsprechung sind die hier in Rede stehenden Maßnahmen nachfolgend zu untersuchen.

2.1.1. Durchfahrtsverbote

Im Hinblick auf für einzelne Ortschaften angeordnete Durchfahrtsverbote ist es – jedenfalls soweit diese auf der Strecke zu einem Grenzübergang liegen – nicht auszuschließen, dass darin eine Beschränkung der Warendurchfuhr und damit ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV liegen könnte. Dies gilt zumindest, soweit sich die Durchfahrtsverbote auch auf Fahrzeuge erstrecken, welche grenzüberschreitend Waren transportieren. Die Sperrung einer Strecke zu einem Grenzübergang und die dadurch bedingte Notwendigkeit für Transportunternehmen, Ersatzlösungen zu finden, könnten die Warendurchfuhr und damit den Warenverkehr beeinträchtigen. Insoweit ist jedoch zu bedenken, dass sich beide der bisherigen EuGH-Judikatur zugrunde liegenden Fahrverbote auf die Inntalautobahn und somit eine der wichtigsten Nord-Südverbindungen zwischen Deutschland und Italien bezogen und der EuGH dies im Rahmen der

9 EuGH, Urt. v. 12. Juni 2003, Rs. C-112/00 – Schmidberger/Österreich, Rn. 60.

10 EuGH, Urt. v. 12. Juni 2003, Rs. C-112/00 – Schmidberger/Österreich, Rn. 60.

11 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, sowie EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, C-28/09 – Kommission/Österreich. In seinem Urteil vom 18. Juni 2019, Rs. C-591/17 – deutsche PKW-Maut, stellte der EuGH zwar einen Verstoß der vorgesehenen deutschen PKW-Maut – also einer verkehrsregelnden Maßnahme – gegen die Warenverkehrsfreiheit fest. Dies bezog sich indes nicht auf die PKW-Maut als solche, sondern die enge Verzahnung mit der gleichzeitig vorgesehenen Steuerentlastung für Inländer, welche im Ergebnis zu einer nicht gerechtfertigten Benachteiligung bei der Einfuhr von Unionswaren gegenüber dem Verkehr von inländischen Waren führe, Rn. 119 ff.

12 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 66.

13 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 116.

14 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 116.

Eingriffsprüfung ausdrücklich hervorhob. Die hier in Rede stehenden Durchfahrtssperren beziehen sich hingegen auf Ortschaften, nicht aber auf bestimmte Autobahnabschnitte. Darüber hinaus sind Ziel- und Quellverkehr von den Verboten ausgenommen. Unter diesen Gesichtspunkten ist es ebenso denkbar, dass ein Passierverbot auf einer für den Güterverkehr weniger bedeutsamen Straße keine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit darstellt. Soweit der EuGH die Bedeutung der betreffenden Straße für den grenzüberschreitenden Warenverkehr hervorhebt, lässt dies den Schluss zu, dass dies im Rahmen der Eingriffsprüfung als Einzelfallkriterium herangezogen werden kann. Sofern es sich bei der betreffenden Straße also um eine stark vom Güterverkehr frequentierte, unmittelbar zu einem Grenzübergang führende Fernstraße handeln würde, läge die Annahme eines Eingriffs näher. Bei einer für den grenzüberschreitenden Warenverkehr weniger bedeutsamen Straße – insbesondere, sofern sich diese in der Nähe einer als Alternativroute zur Verfügung stehenden grenzüberschreitend verlaufenden Autobahn befände – wäre dies hingegen eher fernliegend.

2.1.2. Abfahrtssperren

Ferner ist zu prüfen, ob die auf einer Autobahn für den Fall der geplanten Stauumfahrung oder den Transitverkehr¹⁵ vorgesehene Abfahrtsverbote die notwendige Eingriffsqualität aufweisen. Vor dem Hintergrund der unter 2.1. und 2.1.1. dargestellten Kriterien ist fraglich, ob darin eine Maßnahme gleicher Wirkung i. S. d. Art. 34 AEUV zu sehen ist. Für die Annahme eines Eingriffs könnte sprechen, dass sich die Abfahrtssperren auch auf den Güterverkehr beziehen, der Warenverkehr im Falle eines Staus und bei Wegfall einer Ausweichmöglichkeit also verlangsamt und damit grundsätzlich auch erschwert würde. Dies gilt indes unabhängig davon, ob der Warenverkehr grenzüberschreitend erfolgt, da die Ausfahrtssperren für den inländischen und ausländischen Warenverkehr gleichermaßen gelten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Abfahrtssperren nicht für den Zielverkehr gelten, also für Verkehrsteilnehmer, die die Abfahrt nutzen müssen, um ihr Fahrtziel oder ein Zwischenziel zu erreichen. Insoweit dürfte die Annahme eines Eingriffs entscheidend davon abhängen, inwieweit die Maßnahme spezifisch auch den grenzüberschreitenden Verkehr beeinträchtigt. Gegen einen Eingriff könnte dabei sprechen, dass an dem unmittelbar grenznahen Endstück der betreffenden Autobahn keine Abfahrtssperren vorgesehen sind, sondern erst nach etwa 12 Kilometern Autobahnstrecke. Zudem ist fraglich, ob die allen Verkehrsteilnehmern offenstehende Möglichkeit einer Stauumfahrung überhaupt zu einer Erleichterung des Warenverkehrs führt bzw. ob die Verunmöglichung einer solchen Umfahrung tatsächlich den Warenverkehr verlangsamt. Denn die Stauumfahrung wird in der Regel von einer derart großen Anzahl an Fahrzeugen vorgenommen, dass sie letztlich das Stauaufkommen bloß räumlich verlagert, nicht aber aufzulösen vermag.¹⁶

2.2. Rechtfertigung des Eingriffs, Art. 36 AEUV

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu behindern, durch einen der in Art. 36 EG aufgezählten Gründe des Gemeinwohls wie etwa den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen,

15 „Transitverkehr“ meint in diesem Zusammenhang die Umfahrung eines Autobahnabschnitts auf einer Straße, welche in derselben Richtung verläuft.

16 Zu den Ursachen von Verkehrsstaus vgl. Deutscher Bundestag, Fachbereich WD 5, Dokumentation „Ursachen von Verkehrsstaus“, WD 5 -3000 – 050/20, vom 24. Juni 2020.

oder durch ein zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls, u. a. des Umweltschutzes, gerechtfertigt sein, sofern sie in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.¹⁷ Demnach ist zu prüfen, ob ein in Art. 36 S. 1 AEUV genannter oder ein ungeschriebener Rechtfertigungsgrund einschlägig und zudem die Verhältnismäßigkeit des Art. 36 Satz 2 AEUV gewahrt ist.

2.2.1. Rechtfertigungsgrund/Legitimes Ziel

Sofern in den Durchfahrtsverboten bzw. Abfahrtsperren ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit vorliegen sollte, könnte dieser zum Schutz der in Art. 36 AEUV aufgeführten Rechtsgüter sowie durch ungeschriebene Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein. In Betracht kommen hier der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie der Umweltschutz als ungeschriebener Grund des Allgemeinwohls.

Der EuGH hat den Gesundheitsschutz im Hinblick auf die LKW-Fahrverbote auf der Inntalautobahn¹⁸ als Mittel zur Emissionsminderung von Kraftfahrzeugen geprüft und als legitimes Ziel anerkannt, das einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen kann.¹⁹ Um den Darlegungsanforderungen bezüglich des Rechtfertigungsgrunds des Gesundheitsschutzes zu genügen, muss der jeweilige Mitgliedstaat nachweisen, dass eine tatsächliche Gesundheitsgefahr besteht und sich dabei auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen.²⁰ Bloße Vermutungen oder Hypothesen reichen nicht aus.²¹

Der Rechtfertigungsgrund des Umweltschutzes ist nicht in Art. 36 AEUV aufgeführt, wird aber vom EuGH in ständiger Rechtsprechung als ungeschriebener Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit anerkannt.²² Ein Rekurs auf den Umweltschutz kommt vorliegend insbesondere bezüglich der Luftqualität in Betracht. So wurden sowohl im Rahmen des EuGH-

17 Vgl. EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 119 mit Verweis u. a. auf EuGH, Urteil v. 20. Februar 1979, Rs. 120/78 – Cassis de Dijon, sowie auf EuGH, Urteil v. 20. September 1988, Rs. C-302/86, Kommission/Dänemark, Rn. 9, sowie EuGH, Urteil v. 5. Februar 2004, Rs. C-270/02, Kommission/Italien, Rn. 21, sowie EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2004, Rs. C-463/01, Kommission/Deutschland, Rn. 75.

18 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 119 ff.

19 Der EuGH war insoweit der Auffassung, dass das Ziel des Gesundheitsschutzes von dem Ziel des Umweltschutzes bereits umfasst sei und nahm daher eine einheitliche Prüfung unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes vor, EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 122.

20 EuGH, Urteil vom 14. Juli 1994, Rs. C-17/93 – Van der Veldt, Rn. 17; EuGH, Urteil vom 9. September 2003, Rs. C-236/01 – Monsanto Agricoltura Italiae u.a., Rn. 106; siehe m. w. N. *Leible/Streinzi*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 36 AEUV, Rn. 23 f.

21 EuGH, Urteil v. 25. Mai 1993, Rs. C-228/91 – Kommission/Italien, Rn. 28.

22 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 70 unter Verweis EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2004, Rs. C-463/01 – Kommission/Deutschland sowie EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2004, Rs. C-309/02 – Radlberger Getränkegesellschaft und S. Spitz, Rn. 75.

Verfahrens über das sektorale Fahrverbot für LKW auf der Inntalautobahn²³ als auch im Urteil betreffend die geplante Einführung einer PKW-Maut in Deutschland²⁴ der Umweltschutz als mögliche Rechtfertigung des festgestellten Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit geprüft.

Denkbar scheint darüber hinaus eine Bezugnahme auf zwei weitere Gesichtspunkte, welche möglicherweise als ungeschriebene Gründe des Allgemeinwohls herangezogen werden könnten. Zum einen kommt insoweit der Schutz der Anlieger vor Geräuschmissionen in Betracht. Der EuGH hat Maßnahmen zur Bekämpfung der Lärmbelästigung durch Fahrzeuge als legitimes Ziel anerkannt und unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes geprüft, da insoweit der Schutz der Gesundheit bloß „in einem weiteren Sinne“, vorrangig aber der Umweltschutz bezweckt werde.²⁵ Zum anderen wäre im hier vorliegenden Fall ein Rekurs auf die Funktionsfähigkeit bzw. Sicherheit des – regionalen – Straßenverkehrs denkbar, da die betreffenden Maßnahmen die Verkehrslast auf den Landstraßen bzw. in den Ortschaften reduzieren und Staus verhindern sollen. Insbesondere wird auch auf den Schutz der Verkehrsinfrastruktur abgezielt, welche nicht auf ein derart hohes Verkehrsaufkommen ausgelegt ist. Jedenfalls die Sicherheit des Straßenverkehrs wurde vom EuGH als legitimes Ziel anerkannt.²⁶

2.3. Verhältnismäßigkeit

Zu beachten ist ferner der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, welcher i. R. d. Art. 36 Abs. 2 AEUV von der unter 2.4. dargestellten Diskriminierungsfreiheit abzugrenzen ist.²⁷ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die betreffende Maßnahme zur Erreichung der legitimerweise verfolgten Ziele geeignet ist und nicht über das zur Zielerreichung Erforderliche hinausgeht.²⁸ Demnach ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen.²⁹ Ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.³⁰ Die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen müssten also in

23 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 70 ff.

24 EuGH, Urteil v. 18. Juni 2019, Rs. C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 75.

25 EuGH, Urteil v. 11. Dezember 2008, Rs. C-524/07 – Kommission/Österreich, Rn. 56.

26 EuGH, Urteil v. 5. Oktober 1994, Rs. C-55/93 – Van Schaik, Rn. 19; EuGH, Urteil v. 12. Oktober 2000, Rs. C-314/98 – Snellers, Rn. 55; EuGH, Urteil v. 21. März 2002, Rs. C-451/99 – Cura Anlagen, Rn. 59; vgl. m. w. N. Haltern, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 36 AEUV, Rn. 58.

27 EuGH, Urteil v. 14. Juli 1983, Rs. C-174/82 – Sandoz, Rn. 18; EuGH, Urteil v. 17. September 1998, Rs. C-400/96 – Harpegnies, Rn. 34; EuGH, Urteil v. 14. Dezember 2000, Rs. C-55/99 – Kommission/Frankreich, Rn. 29; siehe m. w. N. Leible/Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 36 AEUV, Rn. 50 f.

28 EuGH, Urteil v. 13. November 1990, Rs. C-331/88, FEDESA u. a., Rn. 13.

29 EuGH, Urteil v. 13. November 1990, Rs. C-331/88, FEDESA u. a., Rn. 13.

30 EuGH, Urteil v. 13. November 1990, Rs. C-331/88, FEDESA u. a., Rn. 13.

ihrer konkreten Ausprägung das mildeste Mittel zur Erreichung der legitimen Ziele (Gesundheits- und Umweltschutz) in ihrer spezifischen Gestalt sein.

2.3.1. Geeignetheit

Die Abfahrtssperren sowie die Durchfahrtsverbote müssten geeignet sein, eines oder mehrere der unter Ziff. 2.2.1. dargestellten legitimen Ziele zu fördern. Dafür müssten die beiden Maßnahmen jeweils dazu dienen, diese Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen.³¹

Für eine abschließende Prüfung der Geeignetheit wäre das Vorliegen wissenschaftlicher Erkenntnisse und Daten hinsichtlich der jeweiligen Rechtfertigungsgründe – insbesondere Schadstoff- und Lärmbelastung sowie Verkehrsaufkommen und die durch die Maßnahmen jeweils zu erwartende entsprechende Reduzierung – erforderlich. Mangels entsprechender Informationen beschränkt sich die nachfolgende Prüfung auf eine überblicksartige Begutachtung und umfasst insbesondere keine abschließende Bewertung der Geeignetheit der Maßnahmen. Vielmehr kann insofern nur auf die dazu ergangene EuGH-Rechtsprechung abgestellt und eine cursorische Darstellung möglicher Kriterien vorgenommen werden.

Mit Blick auf das legitime Ziel des Umweltschutzes hat der EuGH für sektorale Fahrverbote für LKW auf der Inntalautobahn festgestellt, dass diese geeignet seien, die Verwirklichung des Umweltschutzes zu gewährleisten.³² Es stehe fest, dass die Einführung von Maßnahmen zur Verringerung des Straßenverkehrs wie des sektoralen Fahrverbots zu einer Reduzierung der Luftschadstoffe führe und so zur Verbesserung der Luftqualität beitrage.³³ Auch der Ausschluss des lokalen und regionalen Verkehrs vom Anwendungsbereich des sektoralen Fahrverbots könne den kohärenten und systematischen Charakter der streitigen Verordnung nicht in Frage stellen.³⁴

Unter Einbeziehung dieser Wertungen stellt sich die Frage, ob die Maßnahmen der Abfahrtssperren und der lokalen Durchfahrtsverbote geeignet sind, kohärent und systematisch den Umwelt- und Gesundheitsschutz zu fördern. Dagegen könnte sprechen, dass die beiden Maßnahmen für sich genommen möglicherweise nicht unmittelbar zu einer Reduzierung des Automobilverkehrsaufkommens insgesamt führen. Gegenstand der o. g. EuGH-Entscheidungen waren sektorale Fahrverbote für LKW, welche sich auf „bahnaffine“ Güter bezogen und somit ein Ausweichen auf den Bahnverkehr und damit eine Verringerung des LKW-Verkehrs insgesamt abzielten. Demgegenüber soll die hier in Rede stehenden Maßnahmen nur der partiellen Entlastung der anliegenden Gemeinden und der Bindung des Hauptverkehrs an die Autobahn dienen (s. o., unter Ziff. 1.). Die insoweit durch den EuGH getroffenen Wertungen dürften sich also nicht direkt auf die Maßnahmen übertragen lassen, die Gegenstand dieser Ausarbeitung sind. Zu berücksichtigen ist aber,

31 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 133 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 10. März 2009, Rs. C-169/07 – Hartlauer, Rn. 55; EuGH, Urteil v. 19. Mai 2009, verb. Rs. C-171/07 und C-172/07 – Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Rn. 42; EuGH, Urteil v. 16. Dezember 2010, Rs. C-137/09 – Josemans, Rn. 70.

32 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 138.

33 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 129.

34 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 137.

dass durch die Abfahrtsperren eine Reduzierung des Schadstoffausstoßes zumindest in den jeweiligen Ortschaften und auf den jeweiligen Landstraßen nicht ausgeschlossen ist. Insoweit ließe sich argumentieren, dass die betreffenden Maßnahmen jedenfalls den Gesundheitsschutz systematisch und kohärent fördern. Zudem reicht nach Ansicht des EuGH grundsätzlich auch eine Teileignung für die Annahme der Geeignetheit aus.³⁵ Für eine abschließende Einschätzung der Geeignetheit wären insofern aber – hier nicht vorliegende – wissenschaftliche Daten erforderlich.

Im Hinblick auf die weiteren in Betracht kommenden Ziele (Schutz der Anwohnenden vor Geräuschemissionen und Funktionsfähigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs) ist jedenfalls nicht auszuschließen, dass ihre kohärente und systematische Förderung durch die in Rede stehenden Maßnahmen anzunehmen wäre. Die Reduzierung von Geräuschemissionen liegt bei einer Reduktion des lokalen Verkehrsaufkommens nahe. Hinsichtlich der Verkehrssicherheit ist zu berücksichtigen, dass es hinsichtlich der Abfahrtsperren grundsätzlich möglich erscheint, dass diese in der Lage sind, bestimmte Verkehrssituationen, welche unmittelbar auf ein erhöhtes Fahrzeugaufkommen zurückzuführen sind, zu reduzieren.³⁶ Auch insoweit wären für eine abschließende Beurteilung der Geeignetheit empirische Daten erforderlich, welche Aufschluss über die systematische und kohärente Förderung der betreffenden legitimen Ziele geben.

2.3.2. Erforderlichkeit

Die beiden in Rede stehenden Maßnahmen müssten erforderlich sein, d. h. sie dürften nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels notwendig ist.³⁷ Der EuGH stellt hohe Anforderungen an die Erforderlichkeit von nationalen Maßnahmen, welche mit legitimen Zielen wie dem Gesundheits- oder Umweltschutz gerechtfertigt werden sollen. Da Art. 36 AEUV eine restriktiv auszulegende Ausnahme vom freien Warenverkehr innerhalb der Union vorsehe, obliege es den nationalen Behörden, die sich auf diese Bestimmung berufen, im Einzelfall unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung nachzuweisen, dass die Maßnahme erforderlich ist, um die legitimen Interessen wirksam zu schützen.³⁸ Diese Beweislast gehe jedoch nicht so weit, dass der die Maßnahme erlassende Mitgliedstaat positiv belegen müsste, dass sich dieses Ziel mit keiner anderen vorstellbaren Maßnahme unter den gleichen Bedingungen erreichen lasse.³⁹

In den beiden oben aufgeführten Entscheidungen zu sektoralen LKW-Fahrverboten auf der Inn-
talautobahn befasste sich der EuGH mit der Erforderlichkeit dieser Maßnahme und lehnte sie im
Ergebnis ab. In dem Urteil von 2005 entschied der EuGH, es sei nicht schlüssig dargelegt worden,
„dass die österreichischen Behörden bei der Ausarbeitung der streitigen Verordnung hinreichend

35 EuGH, Urteil v. 16. Dezember 2010, Rs. C-137/09 – Josemans, Rn. 76 ff.

36 Vgl. *Cosic*, Regionale Fahrverbote und ihre Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Unionsrechts, Diplomarbeit v. 28. Juli 2020, abrufbar unter <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/5311779?originalFilename=true>, S. 77.

37 Vgl. EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 139.

38 EuGH, Urteil v. 19. November 2020, Rs. C-663/18 – Strafverfahren gegen B S und C A, Rn. 87.

39 EuGH, Urteil v. 10. Februar 2009, Kommission/Italien, Rs. C-110/05, Rn. 66.

*untersucht hätten, ob das Ziel der Verringerung der Schadstoffemissionen nicht auch durch andere, den freien Verkehr weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden könnte [...].*⁴⁰ 2011 argumentierte der Gerichtshof, dass Österreich die Ungeeignetheit der beiden wichtigsten Alternativmaßnahmen, die die Kommission als den freien Warenverkehr weniger einschränkende Maßnahmen angeführt habe, nicht habe nachweisen können, was zur Annahme der Erforderlichkeit aber notwendig gewesen wäre.⁴¹ Insofern nahm der EuGH einerseits Bezug auf die Ausweitung des Fahrverbots für Lastkraftwagen bestimmter Euro-Klassen auf solche anderer Klassen und andererseits auf die Ersetzung der variablen Geschwindigkeitsbegrenzung durch eine ständige Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h.⁴² Diese beiden Alternativmaßnahmen unterzog der EuGH dabei anhand empirischer Daten einer umfassenden Prüfung hinsichtlich der konkreten Einsparpotentiale und verglich sie mit der in Rede stehenden Maßnahme.

Hinsichtlich der Abfahrtsperren ist insoweit zu berücksichtigen, dass diese in Bezug auf den freien Warenverkehr eine eher geringe Eingriffsintensität aufweisen dürften, da sie das Fortkommen des Verkehrs allenfalls mittelbar beeinträchtigen. Eine weniger eingriffsintensive Maßnahme zur Steuerung des Abfahrtsverkehrs könnten Dosiersysteme sein,⁴³ welche unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens ein Abfahren zur Stauumfahrung oder für den Transitverkehr flexibel zulassen oder verbieten, etwa in Form eines Ampelsystems. Dabei wäre aber zu berücksichtigen, dass die Rückstaugefahr an den einzelnen Ausfahrten steigen könnte und zudem eine Differenzierung zwischen (unerwünschtem) Transit- und (erwünschtem) Zielverkehr problematisch wäre. Darüber hinaus wären nach Gewichts- oder Schadstoffklassen aufgeschlüsselte Abfahrtsperren denkbar,⁴⁴ um dem Infrastruktur- und Umweltschutz in hinreichendem Maße Rechnung zu tragen. Auch insoweit stellte sich allerdings die skizzierte Differenzierungsproblematik. Hinsichtlich der Wirksamkeit dieser Maßnahmen kann in Ermangelung entsprechender Daten im Ergebnis auch die Erforderlichkeit der Abfahrtsperren nicht abschließend beurteilt werden.

Auch bezüglich der Durchfahrtsverbote ist – sofern ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit grundsätzlich vorläge – im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit zunächst die Eingriffsintensität in den Blick zu nehmen. Große Bedeutung dürfte insoweit der Frage zukommen, ob die betroffene Ortschaft auf einer stark von Waren transportierenden KFZ frequentierten Straße liegt, welche durch die Ortschaft und direkt zu einem Grenzübergang führt. Als mögliche Maßnahmen zum Schutz der oben aufgeführten legitimen Ziele, welche hinsichtlich der Warenverkehrsfreiheit eine geringere Eingriffsintensität als lokale Durchfahrtsverbote aufweisen, wären beispielsweise bauliche Lärmschutzmaßnahmen oder innerörtliche Geschwindigkeitsbegrenzungen denkbar.⁴⁵ Die Kommission hat im Rahmen des ersten Vertragsverletzungsverfahrens zu sektoralen

40 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 89.

41 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 150, 139 ff.

42 EuGH, Urteil v. 21. Dezember 2011, Rs. C-28/09 – Kommission/Österreich, Rn. 139.

43 Vgl. <https://www.aramis.admin.ch/Texte/?ProjectID=2462> und <https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/silian-koennte-im-sommer-mit-probebetrieb-fuer-dosiersystem-auf-b-100-starten/>.

44 Vgl. <https://www.wko.at/transport/lkw-fahrverbote-a12-inntalautobahn-tirol>.

45 Vgl. Deutscher Bundestag, Fachbereich Europa, Ausarbeitung „Durchfahrtsverbot für LKW am Grenzübergang – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“, PE 6 -3000 -26/17, v. 12. Mai 2017, S. 8.

LKW-Fahrverbote ein schrittweises Fahrverbot für die verschiedenen EURO-Schadstoffklassen von LKW, das Ökopunktesystem, die Beschränkung des Schwerlastverkehrs zu Spitzenverkehrszeiten, ein Nachtfahrverbot für diese Fahrzeuge oder die Einführung von Mautsystemen nach Maßgabe der Schadstoffemissionen als mögliche Alternativen zu einem Fahrverbot aufgeführt.⁴⁶ Auch in diesem Zusammenhang erscheinen Dosiersysteme denkbar, welche den Zufahrtsfluss flexibel begrenzen, wobei die damit einhergehenden – oben dargestellten – Fragen zu berücksichtigen wären. Auch hinsichtlich der Durchfahrtsverbote lässt sich vorliegend nicht abschließend bewerten, wann diese nach den vom EuGH festgestellten Maßstäben erforderlich sind und wann andere Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Umwelt genügen. In jedem Fall muss der Mitgliedstaat seine Abwägung und die zugrundeliegenden wissenschaftlichen Daten darlegen und hinreichend begründen, weshalb er die spezifische – möglicherweise eingriffsintensivere – Maßnahme ergriffen hat.

2.3.3. Angemessenheit

Nationale Beschränkungen des freien Warenverkehrs müssen in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen.⁴⁷ Insoweit führt der EuGH eine Güterabwägung durch, in welche er die abstrakte Gewichtigkeit des betroffenen Schutzgutes, die Intensität der konkreten Bedrohung sowie die Besonderheiten des Falles einbezieht.⁴⁸ Ziel dieser Abwägung ist die Feststellung, ob ein Rechtfertigungsgrund einen Eingriff in den freien Warenverkehrs überwiegt.⁴⁹ Der Angemessenheit kommt in der Rechtsprechung des EuGH – insbesondere gegenüber der Erforderlichkeit – methodisch nur eine untergeordnete Bedeutung zu, da ihre Prüfung regelmäßig mit derjenigen der Erforderlichkeit zusammenfällt.⁵⁰

Bei der insoweit vorzunehmenden Abwägung wären insbesondere die Schwere des Eingriffs der beiden Maßnahmen und ihre konkreten Auswirkungen auf den Warenverkehr zu berücksichtigen. Darüber hinaus müssten die spezifische, von dem abfahrenden bzw. durchfahrenden Verkehr ausgehende Belastung in den Blick genommen werden. Einzubeziehen wären dabei außerdem vorgesehene Ausnahmen und Umfahrungsmöglichkeiten bezüglich der konkret gesperrten Ortschaften. Mangels entsprechender Informationen hierzu kann vorliegend keine Bewertung der Angemessenheit der Maßnahmen erfolgen, die über die oben unter Ziff. 2.3.2. dargestellten Maßstäbe zur Eingriffsintensität hinausgeht.

46 EuGH, Urteil v. 15. November 2005, Rs. C-320/03 – Kommission/Österreich, Rn. 46.

47 EuGH, Urteil v. 25. Juli 1991, verb. Rs. C-1/90 und C-176/90 – Aragonesa, Rn. 14, 17 f.

48 Vgl. *Schroeder*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 36 AEUV, Rn. 56 m. w. N.

49 Vgl. dazu grundlegend EuGH, Urteil v. 20. Februar 1979, Rs. 120/78 – Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Rn. 14.

50 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 36 AEUV, Rn. 100.

2.4. Nicht-diskriminierend

Durch legitime Zwecke gerechtfertigte Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit dürfen nach Art. 36 S. 2 AEUV weder eine willkürliche Diskriminierung noch eine verschleierte Handelsbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Art. 36 S. 2 AEUV soll verhindern, dass auf die Rechtfertigungsgründe des Art. 36 S. 1 AEUV gestützte Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels missbraucht und zur Diskriminierung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten oder zum mittelbaren Schutz bestimmter nationaler Produktionen verwandt werden.⁵¹ Der EuGH misst Art. 36 S. 2 AEUV in der Regel keine eigenständige Bedeutung neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei,⁵² da er als normative Grundlage für diesen diene.⁵³

Nach einer Auffassung in der Literatur hingegen komme den beiden Tatbestandsmerkmalen der willkürlichen Diskriminierung und der verschleierten Beschränkung des Handels eigenständige Bedeutung zu.⁵⁴ Sie liege vor, wenn sie durch keine aner kennenswerten sachlichen Erfordernisse begründet sei.⁵⁵ Eine verschleierte Beschränkung sei gegeben, wenn der betreffende Mitgliedstaat durch vorgeschobene Gründe protektionistische Ziele verfolge.⁵⁶ Beides ist hinsichtlich der hier in Rede stehenden Maßnahmen, welche sich sowohl auf Inländer als auch EU-Ausländer beziehen und den Ziel- und Quellverkehr von der Anwendung ausnehmen, nicht erkennbar.

3. Dienstleistungsfreiheit

Die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen könnten zudem an der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 ff. AEUV zu messen sein.

Gemäß Art. 58 Abs. 1 AEUV gelten für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr. Der EuGH hat diesbezüglich ausgeführt, dass die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik mit Sekundärrechtsakten erreicht werden müsse⁵⁷ und die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV im Verkehrssektor, soweit er durch den entsprechenden Titel des Vertrages erfasst ist, nicht unmittelbar anwendbar sei.⁵⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH kann die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV daher nicht unmittelbar als Prüfungsmaßstab gewählt

51 EuGH, Urteil v. 14. Dezember 1979, Rs. 34/79 – Henn und Darby, Rn. 21.

52 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 36 AEUV, Rn. 104 m. w. N.

53 Siehe Fn. 23.

54 *Becker*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 36 AEUV, Rn. 83.

55 *Müller-Graff*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 36 AEUV, Rn. 166; *Becker*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 36 AEUV, Rn. 83.

56 *Becker*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Auflage 2019, Art. 36 AEUV, Rn. 84.

57 EuGH, Urteil v. 22. Mai 1985, Rs. C-13/83 – Parlament/Rat, Rn. 62.

58 *Randelzhofer/Forsthoff*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 82. EL Mai 2024, Art. 58 AEUV, Rn. 1.

werden, wenn keine sekundärrechtlichen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Verkehrspolitik getroffen worden sind.⁵⁹ Auch in den zwei oben dargestellten Entscheidungen zum sektoralen Fahrverbot für LKW in Österreich hat der EuGH allein auf die Warenverkehrsfreiheit abgestellt und keinen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit geprüft. Das gilt auch für die begründete Stellungnahme der Europäischen Kommission im aktuell anhängig gemachten Vertragsverletzungsverfahren zu sektoralen Fahrverboten auf der Inntalautobahn.⁶⁰

Dabei wäre zu berücksichtigen, dass Art. 56 AEUV nach der Rechtsprechung des EuGH jeder nationalen Regelung entgegensteht, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert.⁶¹ Die hier in Rede stehenden Maßnahmen differenzieren dem Grundsatz nach aber nicht zwischen rein inländischen und grenzüberschreitenden Fahrten. Es ist daher nicht erkennbar, inwieweit die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung durch die Regelungen im Vergleich zur Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb des Mitgliedstaats erschwert werden würde – zumal der Ziel- und Quellverkehr von den Regelungen ausgenommen ist.

4. Freizügigkeit

Die verkehrssteuernden Maßnahmen könnten außerdem an dem Recht der Freizügigkeit gem. Art. 21 Abs. 1 AEUV zu messen sein. Danach hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

4.1. Anwendbarkeit und Schutzbereich

Der Anwendungsbereich des Rechts der Freizügigkeit ist nach der Rechtsprechung des EuGH im Verhältnis zu den Grundfreiheiten subsidiär, soweit diese die jeweilige Betätigung umfassen.⁶² Vorliegend ist insbesondere bezüglich der Maßnahme der Abfahrtsperren aufgrund der vorgesehenen Ausnahmen für den Quell- und Zielverkehr fraglich, ob diese von der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit erfasst ist (s. o.), sodass der Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 1 AEUV grundsätzlich eröffnet sein könnte.

Der Gewährleistungsbereich des Art. 21 Abs. 1 AEUV erfasst in sachlicher Hinsicht die Einreise in andere Mitgliedstaaten, die freie Bewegung in ihrem Hoheitsgebiet (innerstaatliche Mobilität), das Verlassen des Hoheitsgebiets des Heimatstaates oder eines anderen Mitgliedstaates sowie der ständige Aufenthalt an einem Ort einschließlich der Wohnsitznahme.⁶³ Vorliegend könnte das Recht der Bewegungsfreiheit in Ausprägung der Reisefreiheit der von den Abfahrtsperren und

59 EuGH, Urteil v. 22. Dezember 2010, Rs. C-338/09 – Yellow Cab, Rn. 30 ff; s. dazu auch die Schlussanträge des GA Villalón v. 30. September 2010, Rs. C-338/09 – Yellow Cab, Rn. 19 ff.

60 Begründete Stellungnahme der Europäischen Kommission v. 14 Mai 2024 im Vertragsverletzungsverfahren INFR(2024)6000.

61 EuGH, Urteil v. 28. April 1998, C-158/96 – Kohll, Rn. 33 m. w. N.

62 EuGH, Urteil v. 26. November 2002, Rs. C-100/01 – Olazabal, Rn. 26.

63 Kuth, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 6. Auflage 2022, Art. 21 AEUV, Rn. 4 m. w. N.

Durchfahrtsverboten betroffenen Verkehrsteilnehmer einschlägig sein, sofern die betreffenden Maßnahmen den notwendigen grenzüberschreitenden Bezug aufweisen.⁶⁴

4.2. Eingriff

Die Maßnahme der Abfahrtssperren müsste in den Schutzbereich des Freizügigkeitsrechts eingreifen. Art. 21 AEUV schützt grundsätzlich vor sämtlichen Benachteiligungen, die mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts verbunden sein könnten.⁶⁵ Gleichwohl ist an Art. 21 AEUV nicht jede mitgliedstaatliche Maßnahme zu messen, welche sich – gleich, auf welche Weise – faktisch auf den Willen der Unionsbürger, von dem Freizügigkeitsrecht Gebrauch zu machen, auswirken kann. Erforderlich ist grundsätzlich eine Maßnahme, die sich nach Zweck und Wirkung in besonderer Weise zu Lasten der in Art. 21 AEUV begründeten Freiheit auswirkt.⁶⁶ Ein solcher Eingriff könnte vorliegend auf die Annahme gestützt werden, dass das Verbot einer Stauumfahrung eine Beschränkung des freien Aufenthalts in dem Mitgliedstaat bewirke und damit in die Freizügigkeit gemäß Art. 21 AEUV eingriffe. Eine solche Annahme erscheint jedoch in den fraglichen Konstellationen bereits insofern fernliegend, als sich die Nutzung von österreichischen Autobahnen mit beschränkten Abfahrsmöglichkeiten an sich als rein innerstaatliche Sachverhalte darstellen und die untersagten Autobahnabfahrten nicht über die Grenze des Mitgliedstaates hinaus wirken könnten.⁶⁷

Vom EuGH bislang – soweit ersichtlich – unbeantwortet ist die Frage, ob ein Eingriff in Art. 21 AEUV darüber hinaus ein spezielles diskriminierendes Element erfordert.⁶⁸ Für die Abfahrt- und Durchfahrtsverbote erscheint fraglich, ob daraus eine spezifische Schlechterstellung von EU-Ausländern gegenüber Inländern folgt. Die Maßnahmen beziehen sich unterschiedslos auf den gesamten Verkehr, wengleich sie ihrem Wesen nach den Transitverkehr auf die Autobahn zu verlagern sucht und damit, insbesondere in der Urlaubszeit, den Transitverkehr von EU-Ausländer betreffen dürfte. Auch die allgemeine Ausnahme für Fahrzeuge mit einem österreichischen Fahrtziel dürfte keine Begünstigung österreichischer Verkehrsteilnehmer bewirken, da die Ausnahmen für den Ziel- und Quellverkehr unabhängig von der Herkunft und dem grundsätzlichen Fahrtziel gelten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch Durchreisende und Touristen zum Zielverkehr zählen können, sofern ein (Zwischen-)Halt in der betreffenden Ortschaft geplant ist und somit herkunftsunabhängig geltende, weite Ausnahmetatbestände bestehen. Bedeutung dürfte insoweit der Frage zukommen, inwieweit die Maßnahmen in ihrer konkreten Ausgestaltung tatsächlich

64 EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2003, Rs. C-148/02 – Avello, Rn 27; vgl. *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 21 AEUV, Rn. 20.

65 EuGH, Urteil v. 11. Juli 2002, Rs. C-224/98 – D’Hoop, Rn. 30 f.; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 21 AEUV, Rn. 22 m. w. N.

66 *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, Art. 21 AEUV, Rn. 27 m. w. N.

67 Vgl. EuGH, Urteil v. 16. Januar 1997, Rs. C-134/95 – die Biella, RN. 23; EuGH, Urteil v. 11. Oktober 2001, verb. Rs. C-95/99 u. a. – Khalil u. a., Rn. 69; EuGH, Urteil v. 25. Juli 2008, Rs. C-127/08 – Metock, Rn. 77.

68 *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 21 AEUV, Rn. 21 ff.

eine Ungleichbehandlung zwischen EU-Ausländern und Inländern zeitigen. Mangels entsprechender Daten kann dies vorliegend nicht abschließend beurteilt werden.

4.3. Rechtfertigung

Hinsichtlich der Rechtfertigung eines potenziellen Eingriffs kann grundsätzlich auf die entsprechenden Ausführungen bezüglich der Warenverkehrsfreiheit unter Ziff. 2.2. verwiesen werden. Hierbei dürfte einerseits zu berücksichtigen sein, dass die Abfahrtsperren die Verkehrsteilnehmer an die Nutzung bestimmter Korridore binden und die Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaates nur insoweit steuern.⁶⁹ Andererseits müsste in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die Geeignetheit der Maßnahmen zur Förderung der o. g. legitimen Ziele sowie die Ausnahmetatbestände für den Quell- und Zielverkehr berücksichtigt werden.

Sollte in den Maßnahmen eine Ungleichbehandlung von EU-Ausländern gesehen werden, wäre insoweit zu berücksichtigen, dass ein differenzierter Umgang nach der Rechtsprechung des EuGH jedenfalls dann keine Verletzung des Diskriminierungsverbots begründet, wenn dieser durch die Unterschiedlichkeit der zugrunde liegenden Sachverhalte gerechtfertigt ist.⁷⁰ Eine Unterscheidung zwischen Transit- und Anrainerverkehr liegt hier insbesondere vor dem Hintergrund nahe, dass die betroffenen Landstraßen und Ortschaften in der Regel gerade nicht für den Transit- und Urlauberverkehr, sondern vornehmlich als lokale Infrastruktur angelegt sind.⁷¹

5. Gemeinsame Verkehrspolitik

Die betreffenden Maßnahmen müssten schließlich mit den verkehrsspezifischen Bestimmungen des unionalen Primärrechts vereinbar sein. Die Art. 90 ff. AEUV sind gemäß Art. 100 Abs. 1 AEUV auf den Straßenverkehr anwendbar. Zu prüfen ist insoweit insbesondere ein Verstoß gegen die Stillhalteklausele aus Art. 92 AEUV. Das in Art. 95 Abs. 1 AEUV normierte, speziell für Frachten und Beförderungsbedingungen geltende Diskriminierungsverbot dürfte vorliegend nicht einschlägig sein, da dieses auf den Abbau protektionistischer Verkehrstarife abzielt⁷² und bestimmt, dass bei identischen Transporten für alle wirtschaftlich gleichartigen Güter, gleich aus welchem Land sie stammen und in welches Land sie befördert werden sollen, dieselben Bedingungen gelten müssen. Die hier in Rede stehenden Maßnahmen beziehen sich indes bereits nicht auf Frachttarife und Beförderungsbedingungen. Darüber hinaus ist eine Ungleichbehandlung auf Grundlage des Herkunfts- bzw. Bestimmungslands nicht ersichtlich.

Gem. Art. 92 AEUV darf ein Mitgliedstaat bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften die verschiedenen, am 1. Januar 1958 oder, im Fall später beigetretener Mitgliedstaaten, zum Zeitpunkt ihres Beitritts auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten

69 Vgl. *Cosic*, Regionale Fahrverbote und ihre Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Unionsrechts, S. 77, abrufbar unter <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/5311779?originalFilename=true>.

70 Vgl. EuGH, Urteil v. 8. Mai 2019, Rs. C-486/18 – RE/Praxair MRC SAS, Rn. 73 m. w. N.

71 Vgl. *Cosic*, Regionale Fahrverbote und ihre Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Unionsrechts, S. 56.

72 *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 95 AEUV, Rn. 2.

im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, dass der Rat einstimmig eine Maßnahme billigt, die eine Ausnahmeregelung gewährt.

Die Vorschrift sieht demnach ein besonderes, verkehrsspezifisches Diskriminierungsverbot in Form einer Stillhalteverpflichtung⁷³ vor. Dadurch soll verhindert werden, dass die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, dass ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, dass die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert wird.⁷⁴ Art. 92 AEUV hindert einen Mitgliedstaat hingegen nicht am Erlass von Maßnahmen, die sich für die inländischen Verkehrsunternehmen und die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten gleichermaßen auswirken.⁷⁵ Der Anwendungsbereich des Art. 92 AEUV steht offen, soweit es für den betroffenen Bereich auf Unionsebene keine auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 1 AEUV erlassene Regelung gibt. Wenngleich der Bereich des Straßenverkehrs in weitem Umfang vom Unionsrecht erfasst ist,⁷⁶ sind vorliegend keine sekundärrechtlichen Regelungen ersichtlich, die sich auf Abfahrtsperren oder Durchfahrtsverbote beziehen.⁷⁷

Es ist im hiesigen Fall aber zweifelhaft, ob der erforderliche Diskriminierungsstatbestand gegeben ist. Sowohl die Abfahrtsperren als auch die Durchfahrtsverbote gelten grundsätzlich unterschiedslos für alle Fahrzeuge. Ausgenommen ist im Falle der Abfahrtsperren der – weit verstandene – Zielverkehr, also diejenigen Fahrzeuge, die die Abfahrt zu Erreichung eines bestimmten Ziels und nicht zur Umfahrung eines Autobahnabschnitts nutzen. Die örtlichen Durchfahrtsverbote gelten auch nicht für den Zielverkehr – also für solche Fahrten, deren (Zwischen-)Ziel der betreffende Ort ist – und darüber hinaus nicht für Fahrten, die im vom Verbot betroffenen Ort beginnen. Diese Ausnahmen knüpfen gerade nicht an das Ursprungs- bzw. Herkunftsland an. Auch ausländische Verkehrsunternehmen können Bestandteil des Ziel- und Quellverkehrs sein. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, inwieweit in den betreffenden Maßnahmen eine Ungleichbehandlung ausländischer Verkehrsunternehmen liegen könnte. Das Kriterium der Grenznähe allein – welches ohnehin nur für einen Teil der Abfahrten und Ortschaften gilt – sowie der Umstand, dass die betreffende Autobahn auch für den grenzüberschreitenden Verkehr genutzt wird, dürften insoweit in Ermangelung einer Schlechterstellung gegenüber dem rein inländischen Ver-

73 *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 92 AEUV, Rn. 5 mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.

74 EuGH, Urteil v. 19. Mai 1992, Rs. C-195/90 – Kommission/Deutschland, Rn. 20; EuGH, Urteil v. 18. Juni 2019, Rs. C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 163.

75 EuGH, Urteil v. 19. Mai 1992, Rs. C-195/90 – Kommission/Deutschland, Rn. 21.

76 EuGH, Urteil v. 18. Juni 2019, Rs. C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 160.

77 So finden sich insbesondere auch in den Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013) – soweit ersichtlich – keine Regelungen, welche Abfahrtsperren oder örtliche Durchfahrtsverbote bzw. Maßnahmen zur Eindämmung des Transitverkehrs betreffen.

kehr zur Begründung einer Diskriminierung kaum ausreichen. Vielmehr ist für die Annahme einer Verletzung der Stillhalteverpflichtung ein in den Maßnahmen liegendes spezifisch-diskriminierendes Element erforderlich.⁷⁸ Diesbezüglich lässt sich vorliegend nicht abschließend beurteilen, ob ein solches Merkmal in der hier vorgesehenen – möglicherweise vornehmlich Österreich begünstigenden⁷⁹ – allgemeinen Ausnahme für alle Fahrzeuge mit einem Fahrtziel in Österreich gesehen werden kann. Dies erscheint jedenfalls unter dem Gesichtspunkt fraglich, dass potenziell alle Verkehrsteilnehmer – unabhängig von ihrer Herkunft – von den Ausnahmetatbeständen des Quell- und Zielverkehrs erfasst werden können.

6. Fazit

Die in Rede stehenden Maßnahmen sind mangels sekundärrechtlicher Regelungen am unionalen Primärrecht und dabei insbesondere an den Grundfreiheiten und den Vorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik zu messen. Soweit die Maßnahmen einen Eingriff in die betreffenden Grundfreiheiten darstellten, wären sie rechtfertigungsbedürftig. Ihre Unionsrechtskonformität hinge dabei unter Einbeziehung der bisherigen Rechtsprechung des EuGH insbesondere davon ab, dass die Maßnahmen in ihrer konkreten Ausgestaltung das mildeste unter den gleich wirksamen Mitteln zur Förderung der mit ihnen verfolgten Ziele wären. Darüber hinaus dürfte von ihnen keine sachlich ungerechtfertigte Ungleichbehandlung von EU-Ausländern gegenüber Inländern ausgehen. Beides wäre unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse – insbesondere betreffend die tatsächlichen Einsparpotentiale hinsichtlich umweltschädlicher Emissionen einerseits und Geräuschimmissionen andererseits sowie die spezifische Betroffenheit von EU-Ausländern – zu ermitteln und abschließend vom EuGH zu beurteilen. Die Maßnahmen müssen zudem mit der Gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Art. 90 ff. AEUV und insbesondere mit der Stillhalteverpflichtung aus Art. 92 AEUV vereinbar sein. Hierbei wäre insbesondere der für alle Fahrzeuge geltende Ausnahmetatbestand des Fahrtziels in Österreich in den Blick zu nehmen. Auch diesbezüglich obliegt eine abschließende Entscheidung anhand des Einzelfalls dem EuGH.

Fachbereich Europa

78 Vgl. EuGH, Urteil v. 18. Juni 2019, Rs. C-591/17 – Österreich/Deutschland, Rn. 158 ff. In dieser Entscheidung hat der EuGH eine Ungleichbehandlung ausländischer Verkehrsunternehmen durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe bei gleichzeitiger Steuerentlastung für Inländer festgestellt. Die Infrastrukturabgabe traf dadurch im Ergebnis allein die ausländischen, nicht aber die inländischen Verkehrsunternehmen, sodass ein Verstoß gegen die Stillhalte Klausel aus Art. 92 AEUV anzunehmen war.

79 Vgl. *Cosic*, Regionale Fahrverbote und ihre Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten des Unionsrechts, S. 56.