SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JÁN MAZÁK
vom 30. April 2009 [1]

I — Einleitung

1. Der Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Österreich) [2] hat dem Gerichtshof mit Beschluss vom 29. Februar 2008, bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen am 6. März 2008, gemäß Art. 234 EG eine Frage nach der Auslegung des Art. 12 EG zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob das in dieser Vorschrift ausgesprochene Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit einer nationalen Rechtsvorschrift entgegensteht, die vorsieht, dass die kostenlose Zurverfügungstellung einer Jahresvignette für mautpflichtige Bundesstraßen auf solche Behinderten beschränkt wird, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben.

3. Diese Frage stellt sich in einem Verfahren, in dem Herr Gottwald, ein schwerbehinderter deutscher Staatsangehöriger, ein Straferkenntnis anficht, mit dem gegen ihn eine Geldstrafe verhängt wurde, weil er ein Kraftfahrzeug auf einer österreichischen mautpflichtigen Straße gelenkt hatte, ohne die vorgeschriebene Maut entrichtet zu haben.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Nach § 10 Abs. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 in der zur entscheidungserheblichen Zeit geltenden Fassung (im Folgenden: Bundesstraßen-Mautgesetz) unterliegt die Benützung von Mautstrecken mit einspurigen Kraftfahrzeugen (d. h. Motorrädern usw.) und mit mehrspurigen Kraftfahrzeugen, deren höchstes zulässiges Gesamtgewicht nicht mehr als 3,5 t beträgt, der zeitabhängigen Maut.

5. Gemäß § 11 Abs. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz ist die zeitabhängige Maut vor der Benützung von Mautstrecken durch Anbringen einer Mautvignette am Fahrzeug zu entrichten.

1 — Originalsprache: Englisch.
2 — Im Folgenden: vorlegendes Gericht.

6. Nach § 13 Abs. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz hat das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen auf Antrag behinderten Menschen, die im Inland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben und auf die zumindest ein mehrspuriges Kraftfahrzeug mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von nicht mehr als 3,5 t zugelassen wurde, soweit sie im Besitz eines Behindertenpasses gemäß § 40 Bundesbehindertengesetz sind, in dem eine dauernde starke Gehbehinderung, die Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel wegen dauernder Gesundheitsschädigung oder die Blindheit eingetragen sind, eine Jahresvignette für ein Kraftfahrzeug der genannten Kategorie kostenlos zur Verfügung zu stellen.

7. Nach den Erklärungen der österreichischen Regierung ist das Vorliegen eines „gewöhnlichen Aufenthalts“ gemäß § 66 Abs. 2 der Jurisdiktionsnorm (Gesetz vom 1. August 1895 über die Ausübung der Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte in bürgerlichen Rechtssachen, RGBl. 111) festzustellen.

8. Nach § 20 Abs. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz begehen Kraftfahrzeuglenker, die Mautstrecken benützen, ohne die nach § 10 geschuldete zeitabhängige Maut ordnungsgemäß entrichtet zu haben, eine Verwaltungsübertretung und sind mit Geldstrafe von 300 Euro bis zu 3 000 Euro (zum gegenständlichen Tatzeitpunkt: 400 bis zu 4 000 Euro) zu bestrafen.

III — Sachverhalt, Verfahren und Vorabentscheidungsfragen

9. Herr Gottwald ist ein deutscher Staatsbürger mit Wohnsitz in Deutschland, bei dem eine vollständige Querschnittlähmung mit Verlust aller Funktionen unterhalb des vierten Brustwirbels vorliegt und der auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Ihm wurde ein deutscher Schwerbehindertenausweis ausgestellt.

10. Am 26. August 2006 beabsichtigte Herr Gottwald, von Deutschland kommend einen mehrtägigen Urlaub in Österreich anzutreten. Er lenkte sein Fahrzeug auf der mautpflichtigen Rheinautobahn A 14 in Richtung Tirol und wurde dabei auf der Höhe der Abfahrt Wolfurt/Lauterach einer Kontrolle nach dem Bundesstraßen-Mautgesetz unterzogen. Dabei wurde festgestellt, dass an seinem Fahrzeug keine gültige Mautvignette angebracht war.

11. Deshalb wurde gegen Herrn Gottwald mit Straferkenntnis der Bezirkshauptmannschaft Bregenz vom 4. Dezember 2006 unter Anwendung des § 20 Verwaltungsstrafgesetz (außerordentliche Milderung der Strafe) eine Geldstrafe von 200 Euro wegen Lenkens eines Kraftfahrzeugs auf dem mautpflichtigen Straßennetz ohne vorherige Entrichtung der zeitabhängigen Maut durch Anbringung einer

Mautvignette am Fahrzeug verhängt. In dem Straferkenntnis wurde festgestellt, dass er dadurch § 20 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 10 Abs. 1 und 11 Abs. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz verletzt habe.

12. Im Ausgangsverfahren hat das vorlegende Gericht über die Berufung von Herrn Gottwald gegen diese Entscheidung zu befinden.

13. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass das vorlegende Gericht Zweifel hat, ob § 13 Abs. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz, der eine Maßnahme zugunsten behinderter Personen mit Wohnsitz in Österreich vorsieht, mit dem in Art. 12 EG ausgesprochenen Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vereinbar ist.

14. Das vorlegende Gericht stellt dazu fest, dass die Beschränkung einer Befreiung von der kostenpflichtigen Vignette auf Behinderte, die im Inland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, grundsätzlich eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne dieser Vorschrift darstelle, die gerechtfertigt werden könne, wenn der Ungleichbehandlung objektive, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängige Erwägungen zugrunde lägen und die Ungleichbehandlung in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehe, der damit zulässigerweise verfolgt werde.

15. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist Art. 12 EG entweder anwendbar, weil Herr Gottwald einen Urlaub in Österreich habe antreten wollen und sich somit in einen anderen Mitgliedstaat begeben habe, um eine Leistung in Empfang zu nehmen [3], oder jedenfalls, weil der vorliegende Sachverhalt unter Titel V des Vertrags falle, der die gemeinsame Verkehrspolitik regele.

16. Angesichts dieser Situation hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 12 EG so auszulegen, dass er der Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift entgegensteht, die vorsieht, dass die kostenlose Zurverfügungstellung einer Jahresvignette für ein Kraftfahrzeug zur Benutzung mautpflichtiger Bundesstraßen auf jene Menschen mit einer näher bestimmten Behinderung beschränkt wird, die im Inland ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben?

3 — Das vorlegende Gericht nimmt insoweit Bezug auf das Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan, 186/87 (Slg. 1989, 195).

IV — Rechtliche Prüfung

A — *Zulässigkeit*

1. Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

17. Im vorliegenden Verfahren haben Herr Gottwald, die österreichische Regierung und die Kommission Erklärungen eingereicht. Alle diese Verfahrensbeteiligten waren in der mündlichen Verhandlung vom 12. März 2007 vertreten.

18. Nach Auffassung der österreichischen Regierung ist die Zulässigkeit des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens zumindest zweifelhaft.

19. Sie trägt dazu im Wesentlichen vor, Herr Gottwald sei unabhängig von der Beurteilung der gemeinschaftsrechtlichen Konformität des Wohnsitzerfordernisses für den kostenlosen Erhalt der Jahresvignette zu bestrafen gewesen, da er jedenfalls gegen die in § 11 Abs. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz aufgestellte Verpflichtung verstoßen habe, vor der Benützung der Mautstrecke eine Mautvignette an seinem Fahrzeug anzubringen.

20. Das Ausnahmeverfahren nach § 13 Abs. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz, um das es in der Vorlagefrage gehe und wonach behinderten Personen auf Antrag bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eine kostenlose Jahresvignette gewährt werde, sei als solches nicht Gegenstand des Ausgangsverfahrens.

21. Das vorlegende Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Herr Gottwald niemals einen Antrag auf Erteilung einer solchen Vignette gestellt habe.

22. Deshalb ist die österreichische Regierung der Ansicht, dass zwischen der Vorlagefrage und dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens kein Zusammenhang bestehe und die Antwort des Gerichtshofs rein hypothetischen Charakter hätte. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sei das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig.

23. Nach Auffassung der Kommission ist die Vorlage dagegen zulässig. Es sei grundsätzlich Sache des vorlegenden Gerichts, zu entscheiden, ob eine Frage des Gemeinschaftsrechts für das bei ihm anhängige Ausgangsverfahren erheblich sei. Das vorlegende Gericht habe im Vorlagebeschluss ausdrücklich dargelegt, dass dies hier der Fall sei. Auch sei nicht auszuschließen, dass die Antwort des Gerichtshofs wenigstens zu einer weiteren Herabsetzung der Geldstrafe im Ausgangsverfahren führen könnte, was aufgrund der recht

großzügigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen hinreichend zeige, dass die vorgelegte Frage nicht rein hypothetisch sei.

24. Herr Gottwald trägt vor, obwohl er formal gesehen einen Antrag auf Ausstellung einer kostenlosen Vignette hätte stellen können, wäre diesem Antrag nicht stattgegeben worden.

2. Würdigung

25. In erster Linie ist daran zu erinnern, dass es nach ständiger Rechtsprechung allein Sache des nationalen Gerichts ist, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. [4]

26. Daher ist der Gerichtshof grundsätzlich gehalten, über ihm vorgelegte Fragen zu befinden, wenn diese die Auslegung des Gemeinschaftsrechts betreffen. [5]

27. Die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts kann nur dann abgelehnt werden, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind. [6]

28. Dies ist jedoch hier nicht der Fall.

29. Obwohl Herr Gottwald unstreitig keinen Antrag auf Erteilung einer kostenlosen Vignette gestellt hat und auch wenn — wie die österreichische Regierung vorgetragen hat — gegen einen Behinderten allein deshalb eine Geldstrafe verhängt werden könnte, weil vor Benützung einer Mautstrecke an seinem Fahrzeug keine Vignette angebracht wurde, auch wenn er Anspruch auf eine kostenlose

4 — Vgl. u. a. Urteile vom 5. März 2009, Apis-Hristovich (C-545/07, Slg. 2009, I-1627, Randnr. 28), vom 11. September 2008, Eckelkamp u. a. (C-11/07, Slg. 2008, I-6845, Randnr. 27), und vom 16. Dezember 2008, Michaniki (C-213/07, Slg. 2008, I-9999, Randnr. 32).

5 — Vgl. u. a. die in Fn. 4 angeführten Urteile Apis-Hristovich (Randnr. 29), Eckelkamp u. a. (Randnr. 27) und Michaniki (Randnr. 33).

6 — Vgl. u. a. die in Fn. 4 angeführten Urteile Apis-Hristovich (Randnr. 30), Eckelkamp u. a. (Randnr. 28), und Michaniki (Randnr. 34).

Vignette hatte, ist das vorlegende Gericht doch keineswegs daran gehindert, im Ausgangsverfahren Schlussfolgerungen aus der Antwort des Gerichtshofs auf die vorgelegte Frage zu ziehen.

30. Insbesondere lässt sich — was auch die österreichische Regierung nicht in Abrede gestellt hat — nicht ausschließen, dass eine Entscheidung des Gerichtshofs dahin gehend, dass es gegen Art. 12 EG verstößt, wenn eine nationale Vorschrift wie die hier in Rede stehende in einer Situation wie der, in der sich Herr Gottwald befand, nicht die Erteilung einer kostenlosen Vignette ermöglicht, vom vorlegenden Gericht bei seiner Berufungsentscheidung als weiterer mildernder Umstand berücksichtigt werden kann.

31. Meines Erachtens ist die zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage deshalb im Licht dieser Rechtsprechung zulässig.

B — *Zur Beantwortung der Frage*

1. Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

32. Herr Gottwald macht geltend, Art. 12 EG sei dahin auszulegen, dass er einer nationalen Rechtsvorschrift wie der, um die es im Ausgangsverfahren geht, entgegenstehe.

33. Er führt dazu insbesondere aus, dieser Artikel sei anwendbar, da er als Tourist eine Leistung im Verkehrssektor in Empfang genommen habe. Eine Vorschrift wie die hier in Rede stehende beschränke auch das in Art. 18 EG festgelegte Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten.

34. Soweit die fragliche Befreiung von der Mautentrichtung für die Benützung der Autobahn auf Behinderte beschränkt sei, die ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt in Österreich hätten, stelle diese Maßnahme eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, die gegen Art. 12 EG verstoße. Sie sei weder notwendig noch verhältnismäßig. Die vorliegende Ungleichbehandlung sei auch deshalb unverhältnismäßig, weil ein Großteil derer, die regelmäßig Mautstrecken in Österreich benützten und von denen möglicherweise ein gewisser Anteil aus behinderten Personen bestehe, nicht in Österreich wohne.

35. Herr Gottwald weist ferner darauf hin, dass bei Erteilung der kostenlosen Jahresvignette nicht geprüft werde, ob der betreffende Behinderte sie tatsächlich benütze. Die sozialen Aspekte der Maßnahme könnten deshalb nicht ausschlaggebend sein. Auch gebe es bereits einen Europäischen Parkausweis für Behinderte, so dass nicht behauptet werden könne, dass es für Österreich einen besonderen Verwaltungsaufwand bedeuten würde, wenn Behinderten unabhängig von ihrem Wohnsitz die kostenlose Benützung der Mautstraßen gestattet würde.

36. Zudem sei die Ausstellung einer kostenlosen Jahresvignette für Behinderte keine beitragsunabhängige Sozialleistung, die von dem Nachweis abhängig gemacht werden könne, dass sich der Antragsteller bis zu einem gewissen Grad in die Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats integriert habe. Herr Gottwald weist abschließend darauf hin, dass es in der Gemeinschaft bedauerlicherweise keine gemeinsame Festlegung von Behinderungsgraden gebe.

37. Die österreichische Regierung ist zwar ebenfalls der Ansicht, dass Art. 12 EG auf den vorliegenden Fall anwendbar sei, meint jedoch, dass diese Vorschrift einer nationalen Rechtsvorschrift wie der, um die es hier geht, nicht entgegenstehe.

38. Sie sieht in der kostenlosen Ausstellung einer Jahresvignette für Behinderte eine beitragsunabhängige Sozialleistung. Wie sich aus Urteilen wie dem Urteil Grzelczyk [7] ergebe, dürfe der Anspruch auf solche Leistungen nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, deren Einhaltung von den Angehörigen des Aufnahmestaats nicht verlangt werde. Dies sei jedoch hier nicht der Fall.

7 — Urteil vom 20. September 2001, C-184/99 (Slg. 2001, I-6193).

39. Wie die österreichische Regierung weiter in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat, unterliegt die in Rede stehende Vergünstigung nicht einem klassischen Wohnsitzerfordernis, da sie auch Behinderten zustehe, die in Österreich nur ihren „gewöhnlichen Aufenthalt" im Sinne von § 66 Abs. 2 der Jurisdiktionsnorm hätten. Bei der Ermittlung des gewöhnlichen Aufenthalts könnten private und/oder berufliche Umstände berücksichtigt werden, so dass z. B. auch Behinderte, die lediglich eine regelmäßige Beschäftigung in Österreich ausübten, eine kostenlose Vignette erhalten könnten.

40. Soweit das vorlegende Gericht jedoch davon ausgehe, dass diese Vorschrift eine indirekte Diskriminierung darstelle, könne diese Ungleichbehandlung aufgrund des Wohnsitzes durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt werden wie etwa den, sicherzustellen, dass der Beihilfeantragsteller einen gewissen Grad an Integration in die Gesellschaft dieses Staates nachgewiesen habe. [8] Das Erfordernis eines Wohnsitzes oder eines gewöhnlichen Aufenthalts diene dem Zweck, sicherzustellen, dass diese Bedingung erfüllt sei, und verhindere ein Explodieren der Kosten für diese Maßnahme. [9]

8 — Die österreichische Regierung verweist dazu auf das Urteil vom 15. März 2005, Bidar (C-209/03, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 61).

9 — Die österreichische Regierung hat dazu in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass diese Kosten fünfmal höher sein würden als die derzeitigen Kosten (ungefähr 3 Mio. Euro im Jahr 2008), wenn die kostenlose Vignette unabhängig vom Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt auch zugunsten von Behinderten ausgestellt würde, die die Mautstrecken wie im vorliegenden Fall nur während eines kurzen Aufenthalts in Österreich benützten.

41. Die österreichische Regierung trägt weiter vor, die Abgabe von kostenlosen Jahresvignetten an Behinderte verfolge den Zweck, die persönliche Mobilität von Menschen zu fördern, denen wegen einer Behinderung die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel nicht zumutbar sei. Darüber hinaus werde durch den Umstand, dass ausschließlich eine Jahresvignette kostenlos zur Verfügung gestellt werde, verdeutlicht, dass durch diese Vergünstigung denjenigen eine Hilfestellung gewährt werden solle, die mautpflichtige Straßen regelmäßig und über einen längeren Zeitraum benützten, nicht dagegen denjenigen, die die österreichischen Autobahnen nur während eines kurzen Zeitraums benützten. So müsste auch ein in Österreich wohnhafter Mensch mit Behinderung, der eine Mautstraße nur gelegentlich oder während eines kurzen Zeitraums benützen wolle, eine Vignette käuflich erwerben.

42. Die Kommission führt aus, im vorliegenden Fall werde die Möglichkeit der Anwendung des Art. 12 EG in zweifacher Hinsicht eröffnet, da Herr Gottwald gemäß Art. 18 EG von seinem Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, Gebrauch gemacht und als Tourist die passive Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 49 EG in Anspruch genommen habe. Die Erhebung von Maut in unterschiedlicher Höhe nach Maßgabe des Wohnsitzes der Behinderten, die sich im Übrigen in einer identischen Situation befänden, sei eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

43. Während die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen die Auffassung vertreten hat, dass die nationale Maßnahme, um die es hier geht, eine durch Art. 12 EG verbotene ungerechtfertigte Diskriminierung darstelle, ist sie in der mündlichen Verhandlung aufgrund der Erläuterungen der österreichischen Regierung unter Berücksichtigung des mit der Ausstellung einer kostenlosen Jahresvignette verfolgten Zwecks, des Konzepts des gewöhnlichen Aufenthalts und des Umstands, dass auch ein in Österreich wohnender Behinderter in der Situation von Herrn Gottwald eine Gebühr zu entrichten hätte, zu dem Ergebnis gekommen, dass die in Rede stehende österreichische Rechtsvorschrift doch mit diesem Artikel vereinbar sei.

2. Würdigung

44. Zuallererst ist darauf hinzuweisen, dass eine Sozialleistung wie die hier in Rede stehende als solche eindeutig in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Somit ist es gemeinschaftsrechtlich gesehen grundsätzlich — so wünschenswert derartige Maßnahmen auch sein mögen — Sache jedes Mitgliedstaats, zu entscheiden, ob er eine soziale Maßnahme wie hier die Abgabe einer kostenlosen Jahresvignette an Behinderte unter bestimmten Voraussetzungen oder auch eine andere derartige Maßnahme wie die Ausstellung einer Vignette mit einer Gültigkeitsdauer von zehn Tagen zugunsten von Behinderten erlassen will; die Mitgliedstaaten verfügen bei der Ausübung ihrer Befugnisse im Bereich der Sozialpolitik über ein weites Ermessen. [10]

10 — Vgl. in diesem Zusammenhang Urteile vom 22. Mai 2008, Halina Nerkowska (C-499/06, Slg. 2008, I-3993, Randnr. 23), vom 26. Oktober 2006, Tas-Hagen und Tas (C-192/05, Slg. 2006, I-10451, Randnr. 21), und vom 18. Juli 2007, Geven (C-213/05, Slg. 2007, I-6347, Randnr. 27).

45. Übt ein Mitgliedstaat diese Zuständigkeit aus, so muss er allerdings nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs von ihr unter Beachtung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Vertragsbestimmungen, über die jedem Unionsbürger zuerkannte Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, sowie des grundlegenden Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit Gebrauch machen. [11]

46. Herr Gottwald trat seine Reise nach Österreich offenkundig nicht in der Absicht an, seine sich aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergebenden Rechte auszuüben, so dass er keinen Anspruch auf eine kostenlose Jahresvignette als „soziale Vergünstigung" unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots des Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 [12] erheben könnte; auch könnte diese Leistung nicht nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 beurteilt werden. [13]

47. Als Bürger der Europäischen Union hat Herr Gottwald jedoch im Anwendungsbereich des EG-Vertrags grundsätzlich Anspruch auf Gleichbehandlung unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit, sofern er sich von diesem Punkt abgesehen in einer vergleichbaren Lage befindet. [14]

48. Sofern Herr Gottwald diesen Anspruch unter den gegebenen Umständen geltend machen kann, stellt sich in der vorliegenden Rechtssache im Wesentlichen die Frage, ob der Umstand, dass die Abgabe einer kostenlosen Jahresvignette auf Behinderte beschränkt ist, die zumindest ihren gewöhnlichen Aufenthalt in dem betroffenen Mitgliedstaat haben, eine verbotene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt oder mit anderen Worten unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Falles, ob der Grund, aus dem einer Person in der Lage von Herrn Gottwald die Ausstellung dieser Vignette versagt wird, mit seiner Staatsangehörigkeit zusammenhängt oder nicht vielmehr mit einem anderen objektiven Umstand, der mit dieser nichts zu tun hat. [15]

49. Deshalb werde ich näher untersuchen, ob, erstens, der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, wie das vorlegende Gericht angeregt hat, unter dem Gesichtspunkt des in Art. 12 EG ausgesprochenen Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu untersuchen ist, ob — falls dies der Fall ist —, zweitens, die fragliche Rechtsvorschrift grundsätzlich geeignet ist, eine Diskriminierung im Sinne dieses Artikels darzustellen,

11 — Vgl. dazu z. B. die in Fn. 10 angeführten Urteile Halina Nerkowska (Randnr. 24) sowie Tas-Hagen und Tas (Randnr. 22) und das Urteil vom 29. April 2004, Pusa (C-224/02, Slg. 2004, I-5763, Randnr. 22).

12 — Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. 1968, L 257, S. 2).

13 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (konsolidierte Fassung im ABl. 1971, L 28, S. 1).

14 — Vgl. u. a. Urteile vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Randnr. 23), und Grzelczyk (in Fn. 7 angeführt, Randnr. 31).

15 — Somit geht es im vorliegenden Fall eindeutig nicht um eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, sondern möglicherweise um eine (indirekte) Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

und ob schließlich die Unterscheidung, die geeignet ist, eine Diskriminierung darzustellen, gleichwohl auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit unabhängigen Erwägungen beruht.

50. Was zunächst die Anwendbarkeit von Art. 12 EG im vorliegenden Fall angeht, ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass sich ein Bürger der Europäischen Union in allen Situationen, die in den sachlichen Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, grundsätzlich auf das in dieser Vorschrift verankerte Recht auf Gleichbehandlung ungeachtet der Staatsangehörigkeit berufen kann. [16]

51. Ferner geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass zu diesen Situationen auch diejenigen gehören, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten, und diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 18 EG verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten, betreffen. [17]

52. Hier genügt es meines Erachtens, darauf hinzuweisen, dass Herr Gottwald dadurch, dass er in einen anderen Mitgliedstaat reiste, um dort einen Urlaub zu verbringen, eindeutig das ihm als Bürger der Europäischen Union nach Art. 18 EG zustehende Recht ausgeübt hat, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Allein aus diesem Grund bildet der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens keine rein interne Situation, sondern fällt in den sachlichen Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts, in dem Art. 12 EG anwendbar ist.

53. Ich pflichte der Kommission allerdings darin bei, dass dieser Sachverhalt auch deshalb unter das Gemeinschaftsrecht fällt, weil Herr Gottwald, der als Tourist nach Österreich reiste, um dort einen Urlaub zu verbringen, als Leistungsempfänger anzusehen ist und sich deshalb auf Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 49 EG, der den freien Dienstleistungsverkehr betrifft, berufen kann. [18]

54. Deshalb ist zu prüfen, ob eine Sozialmaßnahme wie die hier vorliegende die Voraussetzungen von Art. 12 EG erfüllt, da die sich aus dieser Maßnahme ergebende Vergünsti-

16 — Vgl. dazu z. B. Urteil vom 24. November 1998, Bickel und Franz (C-274/96, Slg. 1998, I-7637), Garcia Avello (in Fn. 14 angeführt, Randnr. 23) und Bidar (in Fn. 8 angeführt, Randnr. 36).

17 — Vgl. z. B. Urteil vom 4. Dezember 2008, Krystyna Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Slg. 2008, I-9029, Randnr. 29), Garcia Avello (in Fn. 14 angeführt, Randnr. 24), Bidar (in Fn. 8 angeführt, Randnr. 33) und Urteil vom 12. Juli 2005, Schempp (C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 18).

18 — Vgl. dazu die Urteile Cowan (in Fn. 3 angeführt, Randnr. 15) sowie Bickel und Franz (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 15) und das Urteil vom 16. Januar 2003, Kommission/Italien (C-388/01, Slg. 2003, I-721, Randnr. 12). Es erscheint mir jedoch angemessen, die vorliegende Rechtssache im Einklang mit der Vorlagefrage unter dem Gesichtspunkt des in Art. 12 EG enthaltenen allgemeinen Diskriminierungsverbots zu prüfen und nicht unter dem der besonderen Ausformung dieses Verbots für die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs in Art. 49 EG, denn es ließe sich sagen, dass die Benutzung der mautpflichtigen Straßen unter den gegebenen Umständen ein Mittel zur Entgegennahme von letztlich angestrebten Dienstleistungen und nicht diese Dienstleistung selbst darstellt. Mit anderen Worten erscheint die beanstandete mögliche Diskriminierung gegenüber der wesentlichen Entgegennahme von Dienstleistungen als eher nebensächlich. Die folgende Würdigung der fraglichen Maßnahme gilt jedoch *mutatis mutandis* auch für das besondere Diskriminierungsverbot des Art. 49 EG.

gung Behinderten mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in dem betroffenen Mitgliedstaat vorbehalten wird und somit Personen in der Lage von Herrn Gottwald nicht zugänglich ist.

55. Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, dass Art. 12 EG nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen. [19]

56. Dies gilt sowohl für ein Wohnsitzerfordernis als auch für das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts, wie sie in § 13 Abs. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz vorgesehen sind, denn diese Erfordernisse wirken sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten aus. [20]

57. Daraus folgt, dass die nationale Rechtsvorschrift, um die es hier geht, sehr wohl geeignet ist, eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 12 EG darzustellen.

58. Allein aus dieser Feststellung ergibt sich jedoch noch nicht, dass diese Vorschrift mit Art. 12 EG unvereinbar ist. Dies wäre nicht der Fall, wenn sie durch objektive Umstände gerechtfertigt wäre, d. h. genauer, wenn dargetan werden könnte, dass sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck steht, der mit den nationalen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgt wird. [21]

59. Meines Erachtens ist nicht auszuschließen, dass die hier in Rede stehende nationale Rechtsvorschrift insoweit, als sie die Ausstellung einer kostenlosen Vignette vom Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt abhängig macht, unter Berücksichtigung von Natur und Zweck dieser sozialen Maßnahme objektiv gerechtfertigt werden kann und verhältnismäßig ist. Dazu ist Folgendes zu bemerken.

60. Erstens ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof im Hinblick auf verschiedene Sozialleistungen und soziale Vergünstigungen

19 — Vgl. dazu z. B. Urteile vom 10. Februar 1994, Mund & Fester (C-398/92, Slg. 1994, I-467, Randnr. 14), und Kommission/Italien (in Fn. 18 angeführt, Randnr. 13).

20 — Vgl. dazu Urteile vom 23. Januar 1997, Pastoors (C-29/95, Slg. 1997, I-285, Randnr. 17), vom 29. April 1997, Ciola (C-224/97, Slg. 1999, I-2517, Randnr. 14), und vom 23. März 2004, Collins (C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Randnr. 65).

21 — Vgl. dazu z. B. Urteile Mund & Fester (in Fn. 19 angeführt, Randnr. 17), Bidar (in Fn. 8 angeführt, Randnr. 54) sowie Bickel und Franz (in Fn. 16 angeführt, Randnr. 27) und Urteil vom 15. September 2005, Ioannidis (C-258/04, Slg. 2005, I-8275, Randnr. 29).

anerkannt hat, dass es gerechtfertigt sein kann, sicherzustellen, dass eine gewisse Verbindung zwischen dem Empfänger einer Sozialleistung oder einer sozialen Vergünstigung und dem betreffenden Mitgliedstaat besteht, wie etwa — abhängig von den Umständen und der Art der fraglichen Leistung — eine ernsthafte Verbindung der Person zu dem Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats, eine Verbundenheit mit der Gesellschaft dieses Mitgliedstaats oder genauer ein gewisser Grad von Integration in diese Gesellschaft. [22]

61. Zweitens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass der Wohnsitz grundsätzlich ein geeignetes Kriterium für das Vorliegen einer solchen Verbindung sein kann. Wiederum hängt die Frage, ob diese Verbindung eine Rechtfertigung im Sinne der in der vorigen Nummer genannten Rechtsprechung des Gerichtshofs bildet, u. a. von der betreffenden Leistung oder Vergünstigung ab, insbesondere davon, ob das Wohnsitzerfordernis in seiner konkreten Ausgestaltung, z. B. bezüglich einer bestimmten Dauer, mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang steht und insbesondere verhältnismäßig ist. [23]

62. Zu der Rechtfertigung und der Verhältnismäßigkeit des Wohnsitzerfordernisses, an das die uns hier interessierende soziale Maßnahme geknüpft ist, unter diesem Gesichtspunkt ist daran zu erinnern, dass diese Maßnahme in der Abgabe einer kostenlosen Jahresvignette an Personen mit einem bestimmten Behinderungsgrad besteht, d. h. nach der anwendbaren nationalen Vorschrift an Personen, in deren Behindertenpass eine dauernde starke Gehbehinderung, die Unzumutbarkeit der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel wegen dauernder Gesundheitsschädigung oder die Blindheit eingetragen sind.

63. Es ist unstreitig und entspricht der Natur der Maßnahme, wie sie oben beschrieben wurde, dass diese bezweckt, Behinderte durch die Förderung ihrer Mobilität und ihrer sozialen Integration auf jährlicher Basis zu unterstützen.

64. Insofern steht es meines Erachtens erstens im Einklang mit der Natur dieser Maßnahme, die die Förderung der Mobilität behinderter Menschen bezweckt, indem sie sie unter bestimmten Voraussetzungen von der Verpflichtung zur Entrichtung einer Mautgebühr für die Benützung der inländischen mautpflichtigen Straßen befreit, dass der Anspruch auf diese Vergünstigung u. a.

22 — Vgl. dazu z. B. Urteile vom 11. September 2007, Hendrix (C-287/05, Slg. 2007, I-6909, Randnr. 55), Tas-Hagen und Tas (in Fn. 10 angeführt, Randnrn. 34 und 35), Halina Nerkowska (in Fn. 10 angeführt, Randnr. 37), Collins (in Fn. 20 angeführt, Randnr. 67) und Bidar (in Fn. 8 angeführt, Randnr. 54).

23 — Vgl. in diesem Zusammenhang z. B. Urteile Bidar (in Fn. 8 angeführt, Randnr. 59), vom 18. November 2008, Förster (C-158/07, Slg. 2008, I-8507, Randnrn. 50 und 58), und Halina Nerkowska (in Fn. 10 angeführt, Randnrn. 39 und 41).

durch die Anwendung eines Wohnsitzkriteriums geregelt wird, das geeignet ist, einen Hinweis auf eine gewisse Verbindung zu dem Gebiet des betreffenden Staates und seiner Gesellschaft zu geben.

65. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass, wie in der mündlichen Verhandlung klargestellt worden ist, der Wohnsitz im üblichen Sinne nicht als das einzige Verbindungsglied zu dem betreffenden Mitgliedstaat angesehen wird, das die in Frage kommenden behinderten Personen berechtigt, die Erteilung einer kostenlosen Jahresvignette zu beantragen. Nach der Konzeption des gewöhnlichen Aufenthalts im anwendbaren nationalen Recht kann eine ausreichende Verbundenheit auch durch andere Umstände begründet werden, die auf eine dauernde oder regelmäßige Verbindung zu dem Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats hinweisen, wie z. B. die Ausübung einer regelmäßigen Beschäftigung oder auch eine regelmäßige private Betätigung in Österreich.

66. Zwar wird in den in § 13 Abs. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz aufgestellten Voraussetzungen die Ausstellung einer kostenlosen Vignette nicht ausdrücklich von der Dauer oder der Häufigkeit der Benützung der Mautstraßen durch den Antragsteller abhängig gemacht; auch werden insoweit, wie Herr Gottwald unbestritten vorgetragen hat, offensichtlich keine Kontrollen bei den Inhabern der Vignette vorgenommen. Das Vorbringen der österreichischen Regierung, dass auch ein Mensch mit Behinderung, der in Österreich seinen Wohnsitz oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat und der faktisch die Mautstraßen nur gelegentlich oder während eines kurzen Zeitraums benützt, auf jeden Fall eine Vignette käuflich erwerben müsste, vermag mich deshalb nicht zu überzeugen.

67. Dadurch allein wird jedoch erstens die von der österreichischen Regierung hervorgehobene Tatsache, dass die vorliegende Sozialmaßnahme bezweckt, behinderte Personen, die mehr oder minder regelmäßig Mautstraßen benützen müssen, zu unterstützen, nicht in Frage gestellt.

68. Zweitens ist jedenfalls davon auszugehen, dass diese Maßnahme in der kostenlosen Ausgabe einer *Jahres*vignette besteht. Meiner Meinung nach ist es objektiv gerechtfertigt und unter Berücksichtigung des weiten Ermessens, über das die Mitgliedstaaten hinsichtlich der in ihre Zuständigkeit fallenden sozialen Vergünstigungen verfügen [24], nicht unverhältnismäßig, wenn der Anspruch auf diese Vignette davon abhängig gemacht wird, dass wenigstens eine gewisse dauerhafte, etwa

24 — Vgl. dazu z. B. das Urteil Tas-Hagen und Tas (in Fn. 10 angeführt, Randnr. 36); siehe auch oben, Nr. 44.

durch den gewöhnlichen Aufenthalt belegte Verbindung zwischen dem Empfänger der Jahresvignette und dem Mitgliedstaat, in dem die Mautstraßen gelegen sind, besteht. [25]

69. Deshalb verstößt die Abgabe einer kostenlosen Jahresvignette an Behinderte unter der Voraussetzung, dass sie in dem betreffenden Mitgliedstaat ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, meines Erachtens nicht gegen das in Art. 12 EG verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, ohne dass im vorliegenden Fall zusätzlich geprüft zu werden braucht, inwieweit bei Personen, die keinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Österreich haben und keinen österreichischen Behindertenpass besitzen, Schwierigkeiten bei der Nachprüfung des erforderlichen Behinderungsgrades möglicherweise die Versagung der in Rede stehenden Vergünstigung rechtfertigen.

70. Schließlich ist unter den besonderen Umständen der vorliegenden Rechtssache auf jeden Fall zu berücksichtigen, dass nur diejenigen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung haben. [26]

71. Unter diesem Gesichtspunkt ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Behinderter wie Herr Gottwald, der in den betreffenden Mitgliedstaat nur deshalb einreist, um dort einen Urlaub zu verbringen, und der somit nur eine zeitlich begrenzte Verbindung zu diesem Mitgliedstaat hat, im Hinblick auf die Gewährung einer sozialen Vergünstigung wie die Ausstellung einer kostenlosen Jahresvignette, die die Förderung der Mobilität und der sozialen Integration behinderter Menschen auf jährlicher Basis bezweckt, in einer Situation befindet, die sich objektiv von derjenigen eines Behinderten unterscheidet, der seinen Wohnsitz oder jedenfalls seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats hat und für den die Benützung der Mautstraßen deshalb eine wesentlich andere Bedeutung für seine Mobilität und seine soziale Integration in diesen Mitgliedstaat haben mag.

72. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen ist auf die vorgelegte Frage meiner Meinung nach zu antworten, dass Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Rechtsvorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die in der Absicht, die Mobilität und die soziale Integration behinderter Personen auf jährlicher Basis zu fördern, vorsieht, dass eine kostenlose Jahresvignette für ein Kraftfahrzeug zur Benützung mautpflichtiger Bundesstraßen nur solchen Personen mit einer näher bestimmten Behinderung zur Verfügung gestellt wird, die in dem betreffenden Mitgliedstaat ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, und damit Behinderte einschließt, die in diesem Mitgliedstaat eine regelmäßige Beschäftigung und/oder eine regelmäßige private Tätigkeit ausüben.

25 — Die Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit der Voraussetzung eines Wohnsitzes oder eines gewöhnlichen Aufenthalts wären natürlich anders zu beurteilen, wenn bei Vorliegen dieser Voraussetzungen Kurzzeitvignetten ausgestellt werden müssten.

26 — Vgl. in diesem Zusammenhang Urteil vom 8. Juli 2004, Gaumain-Cerri und Barth (C-502/01 und C-31/02, Slg. 2004, I-6483, Randnrn. 34 und 35), sowie oben, Nr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung.

V — Ergebnis

73. Ich schlage dem Gerichtshof deshalb vor, die vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Art. 12 EG in Verbindung mit Art. 18 EG ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Rechtsvorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, die in der Absicht, die Mobilität und die soziale Integration behinderter Personen auf jährlicher Basis zu fördern, vorsieht, dass eine kostenlose Jahresvignette für ein Kraftfahrzeug zur Benützung mautpflichtiger Bundesstraßen nur solchen Personen mit einer näher bestimmten Behinderung zur Verfügung gestellt wird, die in dem betreffenden Mitgliedstaat ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben, und folglich Behinderte einschließt, die in diesem Mitgliedstaat eine regelmäßige Beschäftigung und/oder eine regelmäßige private Tätigkeit ausüben.