

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 152/2020-11

30. September 2020

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Wolfgang BRANDSTETTER,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael RAMI,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Marijana SARAF
als Schriftführerin,

über den Antrag der ***** , ***** , ***** ,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Karl Schelling, Schulgasse 22, 6850 Dornbirn,
§ 13 Abs. 1a Z 4 Bundesstraßen-Mautgesetz 2002, als verfassungswidrig aufzu-
heben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Begründung

I. Antrag

Gestützt auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG, begehrt die Antragstellerin, § 13
Abs. 1a Z 4 Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (im Folgenden: BStMG),
BGBl. I 109/2002 idF BGBl. I 107/2019, in eventu die Wortfolge "zwischen der
Staatsgrenze bei Hörbranz und der Anschlussstelle Hohenems" in § 13 Abs. 1a Z 4
BStMG, BGBl. I 109/2002 idF BGBl. I 107/2019, in eventu das BStMG,
BGBl. I 109/2002 idF BGBl. I 107/2019, zur Gänze, wegen Unionsrechts- und
Verfassungswidrigkeit aufzuheben.

1

II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des BStMG, BGBl. I 109/2002 idF
BGBl. I 107/2019, lauten auszugsweise wie folgt (die angefochtene Wortfolge ist
hervorgehoben):

2

"Ausnahmen und Erleichterungen

§ 13. (1) Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie kann im
Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen durch Verordnung Fahrzeu-
ge, deren Verwendung im öffentlichen Interesse gelegen ist, von der Pflicht zur
Entrichtung der zeitabhängigen Maut ausnehmen, sofern die Wirtschaftlichkeit
und die zuverlässige Abwicklung der Mauteinhebung nicht beeinträchtigt wer-
den.

(1a) Von der Pflicht zur Entrichtung der zeitabhängigen Maut werden ausge-
nommen

1. die Mautstrecke A 1 Westautobahn zwischen der Staatsgrenze am
Walsberg und der Anschlussstelle Salzburg Nord,

2. die zu errichtenden Bypassbrücken auf der Mautstrecke A 7 Mühlkreis
Autobahn zwischen der Anschlussstelle Hafenstraße und der Anschlussstelle
Urfahr,

3. die Mautstrecke A 12 Inntalautobahn zwischen der Staatsgrenze bei Kufstein und der Anschlussstelle Kufstein-Süd,

4. die Mautstrecke A 14 Rheintal/Walgau Autobahn zwischen der Staatsgrenze bei Hörbranz und der Anschlussstelle Hohenems und

5. die Mautstrecke A 26 Linzer Autobahn.

(1b) Der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen durch Verordnung bestimmte Abschnitte von Mautstrecken von der Pflicht zur Entrichtung der zeitabhängigen Maut ausnehmen, wenn dies erforderlich ist, um eine unzumutbare Beeinträchtigung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs auf nicht mautpflichtigen Straßen und eine unzumutbare verkehrsbedingte Lärmbelastung oder eine unzumutbare verkehrsbedingte Luftverschmutzung zu vermeiden, die sich aufgrund besonderer örtlicher Verhältnisse ergeben.

[...]

In-Kraft-Treten

§ 33. (1) Dieses Bundesgesetz tritt am 1. Jänner 2003 in Kraft.

[...]

(13) § 13 Abs. 1a Z 1, 3 und 4, § 13 Abs. 1b, § 15 Abs. 1 Z 3 und § 38 Z 1 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 107/2019 treten mit 15. Dezember 2019 in Kraft. Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat die Auswirkungen der Mautbefreiungen durch § 13 Abs. 1a und 1b in Zusammenarbeit mit der ASFINAG und den Bundesländern zu evaluieren und dem Nationalrat spätestens im Februar 2021 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen.

(14) § 13 Abs. 1a Z 2 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 107/2019 tritt mit dem Tag der jeweiligen Verkehrsfreigabe der Bypassbrücke in Kraft und nach Ablauf des Tages der Verkehrsfreigabe der Neuen Donaubrücke Linz außer Kraft.

(15) § 13 Abs. 1a Z 5 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 107/2019 tritt mit 15. Dezember 2019 in Kraft und nach Ablauf des Tages der Verkehrsfreigabe des Anschlusses der A 26 Linzer Autobahn an die A 7 Mühlkreis Autobahn Knoten Linz/Hummelhof außer Kraft."

2. § 2 Abs. 1 ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997, BGBl. I 113/1997 idF BGBl. I 141/2000, und § 6 ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997, BGBl. I 113/1997, lauten wie folgt:

3

"§ 2. (1) Der Bundesminister für Finanzen hat der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft das Recht der Fruchtnießung (§§ 509 ff ABGB) an allen Bestandteilen (§ 3 Bundesstraßengesetz 1971) bestehender und künftig zu errichtender Bundesstraßen gemäß §§ 1 und 7 Abs. 1 Bundesstraßenfinanzierungsgesetz 1996, BGBl. Nr. 201/1996, in der jeweils geltenden Fassung zu übertragen.

§ 6. Dem Fruchtgenußberechtigten ist mit Wirksamkeit ab 1. Jänner 1997 das Recht einzuräumen, die Einhebung von Mauten und Benützungsgebühren von sämtlichen Nutzern der dem Fruchtgenußberechtigten übertragenen Straßen entsprechend den Bestimmungen des Bundesstraßenfinanzierungsgesetzes

1996, BGBl. Nr. 201/1996, und der sonstigen gesetzlich festgelegten Mauten und Benützungsgebühren vorzunehmen. Der Fruchtgenußberechtigte kann dieses Recht mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen an Dritte übertragen."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die Antragstellerin lebe in einem Wohnhaus in der Gemeinde Lustenau, das in der Nähe des Kreisverkehrs liege, welcher im Bereich der Ortsdurchfahrt zum Grenzübergang Lustenau gelegen sei und auf welchem der Verkehr von der Autobahnabfahrt Dornbirn-Süd in die Schweiz und umgekehrt stattfinde. Auf Grund der hohen Verkehrsbelastung im Bereich dieses Grenzüberganges seien in diesem Gebiet die Grenzwerte nach IG-Luft seit 2004 gemäß Messergebnissen der in diesem Bereich befindlichen Luftgütemessstation ständig überschritten worden (insbesondere im Bereich der NO₂-Belastung). Dementsprechend habe die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, welches nach wie vor anhängig sei. Auf Grund der schlechten Luftwerte habe die Antragstellerin gesundheitliche Probleme, nämlich einen chronischen Dauerhusten; auch würden in der Umgebung mehrere Kinder an Asthma leiden und in der Umgebung gehäuft Herzgefäßerkrankungen auftreten.

4

2. Mit ihrem Antrag vom 24. Februar 2020 begehrt die Antragstellerin, die mit BGBl. I 107/2019 in § 13 BStMG eingefügte Verkehrslenkungsmaßnahme durch die Mautbefreiung, insbesondere Abs. 1a Z 4 leg.cit., wegen Verstoßes gegen Art. 7 GRC, Art. 8 EMRK bzw. die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualität-RL) aufzuheben. Durch die Mautbefreiung sollten Autofahrer veranlasst werden, auf der Autobahn zu bleiben und nicht durch Ortsgebiete zu fahren. Der Ausweichverkehr auf nicht mautpflichtigen, autobahnnahen Straßen führe nämlich regelmäßig zu einer unzumutbaren Beeinträchtigung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs sowie zu einer unzumutbaren, verkehrsbedingten Lärmbelästigung und Luftverschmutzung.

5

2.1. Zur Zulässigkeit des Antrages führt die Antragstellerin wie folgt aus: Der Schutz gegen Maßnahmen, die sich auf ihre Gesundheit nachteilig auswirkten, stelle eine durch die genannten Bestimmungen verfassungsmäßig geschützte Rechtssphäre der Antragstellerin dar. Die Luftqualität-RL erfordere auch gesetzliche Maßnahmen, wie das IG-Luft, um das Ziel der Erhaltung der Gesundheit

6

durch eine entsprechende Erhaltung der Luftqualität (Schutz der Menschen vor unzumutbar belästigenden Luftschadstoffen, insbesondere auch NO₂) zum Schutz der Unionsbürger, einschließlich der österreichischen Staatsbürger/innen sicherzustellen. Insbesondere Art. 7 GRC gewähre der Antragstellerin ein subjektives Recht auf Luftreinhaltung und auf Reduktion verkehrsbedingter Immissionen und darauf, dass bei Vorliegen gesundheitsbeeinträchtigender Luftverschmutzung keine Maßnahmen gesetzt werden dürften, die die Luftverschmutzung zusätzlich gesundheitsgefährdend erhöhten, vor allem weil die Antragstellerin bereits Gesundheitsbeeinträchtigungen auf Grund der schlechten Luftqualität erlitten habe. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erkenne an, dass die übermäßige Belastung von Anwohnern durch Lärm und sonstigen Immissionen eine Verletzung von Art. 8 EMRK darstelle.

2.2. Die Mautbefreiung verfolge nicht das Ziel einer Förderung zugunsten bestimmter Verkehrsteilnehmer oder bestimmter Regionen, sondern stelle eine Verkehrslenkungsmaßnahme dar, welche neben der Sicherung der Leichtigkeit des Verkehrs, insbesondere auch dem Gesundheitsschutz und der Vermeidung von gesundheitsschädlichen Immissionen diene. Damit sollte – auch zur Verbesserung der Luftqualität – der Verkehr von einer bestimmten auf eine andere Verkehrsrouten und somit auf andere Ortsdurchfahrten umgeleitet werden, was zwangsweise zu einer Verschlechterung bei diesen anderen Verkehrsrouten führe, wovon die Region der Antragstellerin betroffen sei. Dass die Antragstellerin Normadressatin sei, sei nicht erforderlich; ausreichend seien vielmehr die unmittelbare Betroffenheit der Antragstellerin und der Eingriff in ihre Rechtssphäre, also die Beeinträchtigung ihrer Gesundheit. Zum Nachweis der Antragslegitimation sei darauf zu verweisen, dass es in Vorarlberg keine Autobahn gebe, die von der deutschen Grenze direkt in die Schweiz führe, weshalb eine Durchfahrt durch stark bewohntes Gebiet zwingend sei. Durch die Maßnahme werde daher bloß eine Verlagerung des Transitverkehrs bewirkt. Auf Grund der konkreten Straßen- und Verkehrssituation (schnellste Strecke, unmittelbarer Anschluss an die Schweizer Autobahn, vierspurige Straße, Kapazität der Straße, Grenzübergang) sei davon auszugehen, dass die Umleitung vorrangig zu einer Mehrbelastung beim sich in der Nähe des Wohnhauses der Antragstellerin befindenden Grenzübergang führen werde. Dies bestätigten die beigelegten Zahlen zur Auswirkung des Transitverkehrs durch die zweite Pfändertunnelröhre bei Bregenz in Form von steigenden "Übertrittszahlen" am Grenzübergang Lustenau.

7

- 2.3. Aus den Vorgaben der GRC und damit auch der Verfassung ergebe sich jedoch, dass in einem IG-Luft belasteten Gebiet keine gesetzlichen Maßnahmen getroffen werden dürften, die zu einer zusätzlichen Belastung der Luftqualität und damit zu einer Gesundheitsbeeinträchtigung bei vorliegenden Grenzwertüberschreitungen führten. Die konkrete Verkehrslenkungsmaßnahme führe aber zu einer erhöhten Belastung der Luftqualität und damit zu einer Beeinträchtigung und Gefährdung der Gesundheit, obwohl das von der Antragstellerin bewohnte Gebiet seit 2004 ständig, durch dauernde Überschreitung der zulässigen Grenzwerte für die Luftqualität, insbesondere im NO₂-Bereich, überlastet sei. 8
- 2.4. Ein Antrag auf Erlassung bzw. Änderung eines vom Landeshauptmann zu erstellenden Aktionsplanes nach IG-Luft auf Grund der bestehenden Grenzwertüberschreitung im betroffenen Gebiet stelle ebenso wenig einen zumutbaren Weg dar, wie vignettenfrei auf der Autobahn oberhalb von Hohenems zu fahren und eine Bestrafung zu riskieren. 9
3. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der den im Antrag erhobenen Bedenken wie folgt entgegengetreten wird: 10
- 3.1. Der Antrag sei mangels unmittelbarer rechtlicher Betroffenheit der Antragstellerin unzulässig. Bei § 13 Abs. 1a BStMG handle es sich um eine streckenbezogene Ausnahme von der Verpflichtung der Mautschuldner, für die Benützung einer eigentlich mautpflichtigen Bundesstraße eine zeitabhängige Maut zu entrichten. Normadressatin sei die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) in ihrer Rolle als Mautgläubigerin; ausschließlich in ihre Rechtssphäre greife die Regelung ein. Sie werde in ihrem Recht auf Fruchtnießung an den zu bemautenden Bundesstraßen eingeschränkt. Bei den von der Antragstellerin behaupteten schädlichen Auswirkungen auf ihre Gesundheit infolge der durch die angefochtene Bestimmung bewirkten erhöhten Luftschadstoffe handle es sich allenfalls um faktische Reflexwirkungen der angefochtenen Bestimmung. 11
- 3.2. Zudem sei, dass die Antragstellerin hinsichtlich der in eventu beantragten Aufhebung des BStMG zur Gänze ihrer Verpflichtung nach § 62 Abs. 2 VfGG, die Bedenken im Einzelnen darzulegen, nicht nachgekommen. 12

3.3. Für den Fall, dass der Verfassungsgerichtshof den Antrag dennoch als zulässig erachtet, hat die Bundesregierung auch in der Sache Stellung genommen. 13

IV. Zulässigkeit

1. Der Antrag ist unzulässig. 14

2. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Verfassungswidrigkeit von Gesetzen auf Antrag einer Person, die unmittelbar durch diese Verfassungswidrigkeit in ihren Rechten verletzt zu sein behauptet, wenn das Gesetz ohne Fällung einer gerichtlichen Entscheidung oder ohne Erlassung eines Bescheides für diese Person wirksam geworden ist. Wie der Verfassungsgerichtshof in seiner mit VfSlg. 8009/1977 beginnenden ständigen Rechtsprechung ausgeführt hat, ist daher grundlegende Voraussetzung für die Antragslegitimation, dass das Gesetz in die Rechtssphäre der betroffenen Person unmittelbar eingreift und sie – im Fall seiner Verfassungswidrigkeit – verletzt. Hierbei hat der Verfassungsgerichtshof vom Antragsvorbringen auszugehen und lediglich zu prüfen, ob die vom Antragsteller ins Treffen geführten Wirkungen solche sind, wie sie Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. c B-VG als Voraussetzung für die Antragslegitimation fordert (vgl. zB VfSlg. 11.730/1988, 15.863/2000, 16.088/2001, 16.120/2001). 15

3. Für die Benützung der Bundesstraßen mit Kraftfahrzeugen ist nach dem BStMG eine Maut zu entrichten. Mautschuldner sind der Kraftfahrzeuglenker und der Zulassungsbesitzer, Mautgläubiger ist der Bund bzw. die ASFINAG. Die Maut ist entweder als fahrleistungs- oder als zeitabhängige Maut zu entrichten. Von der Pflicht zur Entrichtung der zeitabhängigen Maut sind bestimmte Abschnitte von Mautstrecken ausgenommen. Mit Verordnung können noch weitere Abschnitte ausgenommen werden, sofern dies zur Vermeidung einer unzumutbaren Beeinträchtigung der Sicherheit, Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs auf nicht mautpflichtigen Straßen und einer unzumutbaren verkehrsbedingten Lärmbelästigung oder einer unzumutbaren verkehrsbedingten Luftverschmutzung, die sich auf Grund besonderer örtlicher Verhältnisse ergeben, erforderlich ist (sog. Mautbefreiungen gemäß § 13 Abs. 1a und 1b BStMG). Die Auswirkungen dieser Mautbefreiungen sind von der ASFINAG und den Bundesländern zu evaluieren. 16

4. Die angefochtene Bestimmung richtet sich an die Mautgläubiger – wie die Bundesregierung in ihrer Äußerung betont –, insbesondere die ASFINAG, die in ihrem Recht auf Fruchtnießung eingeschränkt ist, und an die Mautschuldner, die von der Entrichtung der zeitabhängigen Maut befreit sind. Auch wenn die Antragstellerin als Bewohnerin eines Wohnhauses, welches in der Nähe der Autobahnabfahrt Dornbirn-Süd liegt (wobei die Mautbefreiung für einen weiteren Streckenabschnitt zwischen der Staatsgrenze bei Hörbranz und der Anschlussstelle Hohenems gilt), faktisch von den Auswirkungen betroffen sein mag, berührt sie die Bestimmung nicht in ihrer Rechtssphäre, weil sie keine Normadressatin ist (vgl. zur fehlenden Adressateneigenschaft VfSlg. 13.620/1993, 16.140/2001; VfGH 8.6.2017, V 55/2016; 11.10.2017, V 93/2017; vgl. auch VfSlg. 11.623/1988, 14.321/1995, 15.665/1999, 17.871/2006 mwN). In der konkreten Konstellation lässt sich auch keine unmittelbare Betroffenheit aus Art. 8 EMRK ableiten (vgl. EGMR 8.7.2003 [GK], Fall *Hatton and Others*, Appl. 36.022/97, RdU 2004, 110). Ungeachtet des Vorbringens zu Art. 8 EMRK ist dieses vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zur Zulässigkeit von Individualanträgen nicht geeignet, darzulegen, dass die Antragstellerin Normadressatin ist bzw. unmittelbar durch die angefochtene Norm in ihren Rechten verletzt wird. Der Antragstellerin mangelt es folglich schon aus diesem Grund an der Legitimation zur Antragstellung. Aus demselben Grund sind auch die Eventualanträge unzulässig.

17

V. Ergebnis

1. Der Antrag ist als unzulässig zurückzuweisen, ohne dass zu prüfen ist, ob seiner meritorischen Erledigung noch weitere Prozesshindernisse entgegenstehen.

18

2. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 3 Z 2 lit. e VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 19

Wien, am 30. September 2020

Der Präsident:
DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:
Mag. SARAF