

RECHT **RdU** DER UMWELT

Mit
GERT 2019
Sonderheft

Schriftleitung + Redaktion **Ferdinand Kerschner**

Redaktion **Wilhelm Bergthaler, Eva Schulev-Steindl**

Ständige Mitarbeiter **W. Berger, M. Bydlinski, D. Ennöckl, B.-C. Funk, D. Hinterwirth, W. Hochreiter, P. Jabornegg, V. Madner, F. Oberleitner, B. Raschauer †, N. Raschauer, P. Sander, J. Stabentheiner, E. Wagner, R. Weiß**

Oktober 2019

05

177 – 220

Schwerpunkt Abfallrecht

Rechtsprechung des VwGH zu AWG und ALSAG (2017 und 2018)

Leopold Bumberger ➔ 190

Bundesrecht: Novelle zum AWG *Daniel Ennöckl und Eva Erlacher* ➔ 209

VwGH zur ALSAG-Beitragspflicht beim Lagern von Abfällen und zur Abfalleigenschaft *Michael Mendel und Roland Zauner* ➔ 215

Der Begriff des Abfallersterzeugers im österreichischen und europäischen Recht (Teil 1)

Martin Eisenberger und Christian Wutte ➔ U&T 75

Nachruf

Bernhard Raschauer

Ferdinand Kerschner, Eva Schulev-Steindl, Wilhelm Bergthaler ➔ 177

Beiträge

Neuerungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung (Teil 2)

Michael Höllbacher ➔ 182

Rechtsprechung des EuGH zum Umweltrecht im Jahr 2018 (Teil 2)

Rainer Weiß ➔ 198

Aktuelles Umweltrecht

EBI zur Einführung eines CO₂-Mindestpreises ➔ 208

Umwelt & Technik

Umweltzonen als Grundrechtseingriff

Christian M. Piska und Michael Cepic ➔ U&T 81

Rechtsprechung

OGH bejaht Haftungsausschluss bei 200-jährlichem Hochwasser

Rainer Weiß ➔ 219

Umweltzonen als Grundrechtseingriff

Der Schutz der Menschen vor Luftschadstoffen spielt derzeit eine wichtige gesellschaftliche Rolle. Neben vielen anderen Faktoren wurde auch der Verkehrssektor als eine Verursacherquelle ausfindig gemacht. Spätestens seit dem Abgasskandal und der Dieseldiskussion sind Umweltzonen ein vielbeachtetes Thema geworden. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass Umweltzonen als regulatorische Maßnahme beliebter geworden sind. Während Städte in Deutschland die zugrundeliegenden Regelungen teilweise verschärfen, enthielt sich Österreich bislang – sieht man von sektoralen Beschränkungen für Lkw ab – solcher Maßnahmen. Der folgende Beitrag untersucht, welche Voraussetzungen vorliegen müssen, wenn Umweltzonen verfassungskonform eingerichtet werden sollen.

Von Christian M. Piska und Michael Cepic

RdU-U&T 2019/20

Inhaltsübersicht:

- A. Einführung
- B. Umweltzonen, ein Mobilitätskonflikt?
 1. Verkehrsbeschränkungen aus nationaler Sicht
 2. Verhältnis zur Grundrechtecharta und den Grundfreiheiten
- C. Zukunftsorientierte Luftreinhaltung – smart regulation
- D. Fazit

A. Einführung

Die Problematik verkehrsbedingter Schadstoffemissionen ist keine Neuheit, sondern beschäftigt die umweltrechtliche Forschungslandschaft schon seit geraumer Zeit.¹⁾ Neben vielen anderen Faktoren trägt auch der Verkehrssektor durch schädliche Emissionen zur Belastung der Luftqualität bei.²⁾ Zur Handhabung der Gegensteuerung wurde das Immissionsschutzgesetz-Luft³⁾ erlassen, das eine Reihe von Maßnahmen vorsieht, um die Luft vor Schadstoffen zu schützen. Im Bereich des Verkehrs kann dieses rechtliche Instrumentarium etwa als Geschwindigkeitsbeschränkung⁴⁾ oder in der Form von Umweltzonen realisiert werden. Dabei ist allen immissionsschutzrechtlichen Maßnahmen gemein, dass sie verhältnismäßig sein müssen, um dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen zu entsprechen. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Deutschland⁵⁾ soll im Folgenden eine rechtliche Analyse möglicher Umweltzonen erfolgen und potentielle Schwachstellen aufgezeigt werden.

B. Umweltzonen, ein Mobilitätskonflikt?

Bei Umweltzonen handelt es sich im Grunde um **Verkehrsbeschränkungen absoluter Natur**. Dh, innerhalb des vorgegebenen, zur Umweltzone erklärten Bereichs, ist die Benützung von bestimmten – zumeist mit Dieselmotor betriebenen – Kraftfahrzeugen eingeschränkt oder gänzlich untersagt.⁶⁾ Ziel und Zweck der Umweltzonen ist es, die Immission von Luftschadstoffen zu verringern.⁷⁾

Wenngleich in Österreich davon erst eingeschränkt im Hinblick auf Lkw Gebrauch gemacht wurde,⁸⁾ ist die Einführung von Umweltzonen in Europa keine Seltenheit mehr.⁹⁾ In Österreich bilden va §§ 9 a, 9 b iVm § 14 IG-L eine gesetzliche Grundlage für derartige Maßnahmen. Um eine solcherart eingriffsintensive Beschränkung zu legitimieren, braucht es jedoch mehr.

Zunächst wird gegen die Einführung von Umweltzonen, insb für Kfz, häufig das Argument angeführt, dass das von § 9 b IG-L normierte **Verursacher- und Verhältnismäßigkeitsprinzip** nicht eingehalten würde, da die Immissionsbelastung durch Abgase nur einen

- 1) Siehe zB *Schnedl*, NO_x und Recht, RdU 2008/71, 112 (112 ff).
- 2) *Anderl et al*, Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990–2016, in *Umweltbundesamt* (Hrsg) (2018) 40 (40f).
- 3) BG zum Schutz vor Immissionen durch Luftschadstoffe idgF BGBl I 2018/73.
- 4) Siehe hierzu auch *Piska/Cepic*, Wer sauber fährt, darf überholen, in einer der nächsten Ausgaben von RdU U&T.
- 5) *Storr*, Dieselfahrverbote, Europarechtliche Verpflichtungen, rechtsvergleichende Überlegungen und die Rechtslage in Österreich, VbR 2019, 14 (15).
- 6) Für eine Übersicht zur praktischen Realisierung von Fahrverboten in Deutschland siehe *Storr*, Dieselfahrverbote, VbR 2019, 14 (15).
- 7) *Frankl-Templ*, Wann kommt die Umweltzone? RdU 2017/108, 142 (143).
- 8) Zuletzt etwa das sektorale Fahrverbot auf der A 12 Inntal Autobahn, mit dem der Transport bestimmter Güter im Fernverkehr verboten wird: Sektoriales Fahrverbot-Verordnung idgF LGBl-T 2016/115 und das Fahrverbot bestimmter Lkw-Klassen in Wien: V des LH von Wien, mit der Maßnahmen zur Verringerung der Immission der Luftschadstoffe PM₁₀ und NO₂ nach dem Immissionsschutzgesetz – Luft getroffen werden idgF LGBl-W 2013/52 oder auch für NO: NO Sanierungsgebiets- und Maßnahmenverordnung Feinstaub (PM₁₀) idgF LGBl-N 2016/29 sowie für das Bgld: V des LH von Bgld v 12. 1. 2017, mit der Maßnahmen zur Verringerung der Immission des Luftschadstoffes PM₁₀ nach dem Immissionsschutzgesetz-Luft getroffen werden idgF LGBl-B 2017/2.
- 9) Zur Low Emission Zone in London <https://tfl.gov.uk/modes/driving/low-emission-zone> (alle Links Stand 10. 9. 2019); zur differenziert ausgestalteten Zona de Bajas Emisiones in Madrid www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Criterios-de-acceso/Criterios-de-Acceso-y-Autorizaciones/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=b22fda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=cdf96d2742f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD; zur Zona a Traffico Limitato (ZTL) in Florenz <http://mobilita.comune.fi.it/muoversi/muoversi/ztl.html>; sowie grundsätzlich mit einer Übersicht für Europa www.oemtc.at/thema/reiseplanung/umweltzonen-und-fahrverbote-in-europa-worauf-sie-achten-sollten-16181234.

geringen Teil der schädlichen Feinstaubpartikel ausmacht.¹⁰⁾ Zum Verursacherprinzip muss diesbezüglich aufgezeigt werden, dass nach hA Emittenten dann zu berücksichtigen sind, wenn sie einen nennenswerten Einfluss auf die Immissionsbelastung haben und einen nennenswerten Beitrag zur Immissionsbelastung im Zeitpunkt der Grenzwertüberschreitung leisten.¹¹⁾ Festzuhalten ist: Umweltzone ist nicht gleich Umweltzone. Es handelt sich dabei um ein System rechtlicher Regeln zur Einschränkung der Nutzung bestimmter Kfz, das für eine bestimmte Region zur Anwendung gelangt. Eine allgemeine Aussage, ob „Umweltzonen“ verfassungsrechtlich zulässig sind oder nicht, ist daher per se nicht möglich. Angesichts der **Notwendigkeit einer Einzelfallbetrachtung** ist es deshalb stets relevant, sich die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Umweltzonen, um dies es geht, vor Augen zu führen. Eine, zentrale Rolle spielt dabei, welche Arten von Kfz bzw welche Abgasklassen verboten respektive in ihrer Nutzung beschränkt werden sollen.¹²⁾

Generell ist dem vorauszuschicken, dass in der betroffenen Region **nachweislich erhöhte Schadstoffkonzentrationen** auftreten müssen, deren Reduktion durch ein zwingendes öffentliches Interesse (Umweltschutz, Gesundheitsschutz) geboten ist. Die Messungen müssen sicherstellen, dass die Schadstoffkonzentration auch vom Fahrzeugverkehr herrührt (und nicht etwa vom Hausbrand o.Ä.). Ferner ist davon auszugehen, dass verordnete Einschränkungen nur dann zur Erreichung des gesteckten Ziels (Reduktion bestimmter Luftschadstoffe) geeignet sind, wenn der geleistete Beitrag durch die Einschränkung **signifikante¹³⁾ Verbesserungen** bzw Schadstoffvermindierungen bringt. Es ist daher notwendig, im Vorfeld umfassende umwelttechnische Erhebungen durchzuführen und eine in Form von Ursachen- und Tatsachenforschung gebotene Grundlagenforschung zu betreiben.¹⁴⁾ Dabei ist auch zu beachten, wie viele Fahrzeuge mit erhöhter Schadstoffemission überhaupt auf den Straßen verkehren. Ist diese Zahl gering bzw lässt sich ein Reduktionstrend feststellen, können bestehende Verbote bzw Beschränkungen wegen „[...] *Änderungen in den für die Verordnungserlassung ausschlaggebenden tatsächlichen Verhältnissen* [...]“¹⁵⁾ rechtswidrig werden oder mangels Effektivität der Maßnahme ungeeignet sein.¹⁶⁾ Zu berücksichtigen sind überdies automatisch stattfindende Effekte wie die laufende Flottenerneuerung des Kfz-Bestands (minimalinvasive Selbstregulierung).¹⁷⁾

Neben der Kausalitätsbeziehung zwischen einer auf dem IG-L basierten Umweltzone und der Reduktion von schädlichen (Abgas-)Immissionen,¹⁸⁾ die im Rahmen der Geeignetheit der Maßnahme relevant ist, muss eine Umweltzone jedenfalls auch **verhältnismäßig** sein.

Generelle Beschränkungen stoßen jedoch aufgrund ihrer Eingriffsintensität häufig an jene Grenzen, die im Lichte der Verfassung nicht überschritten werden dürfen. Prima facie zeichnet sich bei Umweltzonen ein **Interessenkonflikt** zwischen der Reinhaltung der Luft und der individuellen Mobilität ab. Dabei konfligiert die generelle Beschränkung va mit dem Recht auf Ei-

gentum¹⁹⁾ und dem Recht auf Erwerbsfreiheit,²⁰⁾ insb der Autofahrer, Liegenschaftseigentümer und Gewerbetreibenden.

1. Verkehrsbeschränkungen aus nationaler Sicht

Umweltzonen konstituieren durch ihre faktische Ausgestaltung als Bündel von Benützungsbeschränkungen und -verboten intensive Eingriffe in Grundrechte, allen voran in das Recht auf Eigentum, aber auch in die Erwerbsfreiheit. Die **Eigentumsgarantie** vermittelt das Recht auf den Bestand des Eigentums sowie auf dessen Benützung. Durch Umweltzonen sind insb Eigentümer von Kraftfahrzeugen in ihrem Recht auf Eigentum hinsichtlich ihrer Fahrzeuge beschränkt. Unter Umständen wirkt sich die Beschränkung jedoch auch direkt auf den Handel mit von der Beschränkung betroffenen Fahrzeugen aus, was sohin auch den Schutzbereich der Erwerbsfreiheit eröffnet. Gleiches gilt dann, wenn Gewerbetreibende Fahrzeuge einsetzen, die von Verkehrsbeschränkungen erfasst sind. Nicht umfasst sind nach der Judikatur des VfGH²¹⁾ jedoch faktische und wirtschaftliche Erschwernisse, die aufgrund einer Maßnahme entstehen, sofern diese nicht spezifisch und intentional in die **Erwerbsfreiheit** eingreift. Überdies kann nach der Rspr des VfGH²²⁾ auch dann nicht von einem Eingriff in die Erwerbsfreiheit gesprochen werden, wenn die Ausübung einer bestimmten Erwerbsbetätigung durch eine Maßnahme faktisch verhindert wird, die nicht die Erwerbsbetätigung selbst betrifft. Mit anderen Worten können sich Unternehmer, die durch die Umweltzone zum Schutz der Luft vor Schadstoffen in ihrer unternehmerischen Freiheit beschränkt werden, etwa durch logistische Erschwernisse, nicht auf die Erwerbsfreiheit berufen. Das dt BVerwG hat jedoch für bestimmte Gruppen, wie bspw Handwerker, zur Wahrung des Verhältnismäßigkeits-

10) *Frankl-Templ*, Wann kommt die Umweltzone? RdU 2017/108, 142 (143).

11) *Hojesky/Lenz/Wollansky*, IG-L (2012) § 9 b Rz 6.

12) An dieser Stelle sei auch auf das *Janecek-U* des EuGH hingewiesen, das einzelnen Personen die Möglichkeit einräumt, die Erstellung von Luftqualitätsplänen zu erlangen; vgl dazu instruktiv: *Storr*, Dieselfahrverbote, Europarechtliche Verpflichtungen, rechtsvergleichende Überlegungen und die Rechtslage in Österreich, VbR 2019, 14 (15).

13) Mit vielen Studien zur Wirksamkeit von Umweltzonen in Deutschland hinsichtlich der Reduktion von PM₁₀-Feinstaub, NO₂ und zusätzlichen Partikelparametern siehe *Cyrys et al*, Umweltzonen in Deutschland – probates Mittel zur Einhaltung geltender Luftqualitätsstandards, Bundesgesundheitsblatt 2018, 645 (649 ff). Dabei fällt auf, dass sehr viele der Studien keine Angaben zur statistischen Signifikanz machen.

14) *Primosch*, Ordnungsgebung und die Welt der Tatsachen, *ecolex* 2017, 609 (609 ff).

15) VfSlg 19.805/2013.

16) Vgl *Hauer*, Verfassungsfragen pauschaler Geschwindigkeitsbeschränkungen nach dem IG-L, ZVR 2015, 440 (444).

17) *Umweltbundesamt*, Sachstandsbericht Mobilität und mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030, Report Rep-0688 (2019) 15 ff.

18) Siehe zB *Morfeld et al*, Introduction of a low-emission zone and the effect on air pollutant concentration of particulate matter (PM₁₀) – a pilot study in Munich, Zentralblatt für Arbeitsmedizin, Arbeitsschutz und Ergonomie (2013), 104.

19) Art 5 StGG; Art 1 1. ZPEMRK; Art 17 GRC.

20) Art 6 StGG.

21) VfSlg 14.169/1995.

22) VfSlg 7856/1976.

grundsatzes eine Prüfungspflicht für Ausnahmegenehmigungen von einem Verkehrsverbot gefordert.²³⁾ Hier ist fraglich, wieso die gleiche Überlegung nicht auch für andere Rechtsunterworfenen unter dem Aspekt der Eigentumsfreiheit gelten sollte.

Eigentumsbeschränkungen müssen verhältnismäßig sein sowie dem Allgemeinwohl dienen, um gerechtfertigt zu sein.²⁴⁾ Konkret – das Erfordernis einer strikten Einzelfallbetrachtung wurde bereits an anderer Stelle erörtert – bedeutet das für eine Umweltzone zunächst, dass sie ein geeignetes Mittel darstellen muss, um einem legitimen Ziel nachzugehen. Hierzu muss festgehalten werden, dass der Gesetzgeber, wenngleich mit einem großzügigen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum ausgestattet, innerhalb der Grenzen der Verfassung nur solche Ziele verfolgen darf, die auch tatsächlich als im öffentlichen Interesse gelegen anzusehen sind.²⁵⁾ Vor dem Hintergrund des BVG Nachhaltigkeit,²⁶⁾ das auch ein **Bekanntnis zum Umweltschutz** umfasst, steht jedoch fest, dass der Schutz der Luft vor schädlichen Immissionen ein **legitimes Ziel** darstellt.

Die Umweltzone muss allerdings auch geeignet sein, um die anvisierten Schadstoffreduktionen zu erreichen. Ganz allgemein ist eine **Maßnahme dann geeignet**, wenn sie zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Zieles beiträgt, was in einer ex-ante-Betrachtung möglich sein muss.²⁷⁾ Dabei ist auf das der Maßnahme immanente Schadstoffreduktionspotential hinzuweisen, das möglichst groß sein muss, um die Eignung zu garantieren. **In concreto** kann aber angesichts der mittlerweile hohen Dichte an emissionsarmen Fahrzeugen und der Tatsache, dass Kfz nur eine von mehreren Verursachergruppen von Luftschadstoffen darstellen, die Geeignetheit nicht generell bekräftigt werden. ZB kann es sein, dass in einer Region bereits so wenig Kfz mit erhöhtem Schadstoffausstoß unterwegs sind, dass (weitere) Fahrverbote keinen signifikanten Effekt erzielen können. Auch können bestimmte feststellbare Schadstoffkonzentrationen oft gar nicht durch Fahrverbote verringert werden, weil sie etwa von Hausbrand oder anderen Einflussfaktoren herrühren. Alle derartigen relevanten Überlegungen sowie Ort und Zeitpunkt der Messungen sind hier mit ins Kalkül zu ziehen.²⁸⁾ Daher sind grundlegende, die vielen Einflussfaktoren einer bestimmten Region berücksichtigende Untersuchungen zu diesem Punkt erforderlich, um eine tatsächliche Geeignetheit zu bestätigen.

Problematisch zeigt sich zudem das **Kriterium der Erforderlichkeit**, das im Rahmen einer Alternativenforschung die Umweltzone als gelindestes noch notwendiges Mittel zur Luftreinhaltung ausweisen muss.²⁹⁾ Dabei könnte sich etwa herausstellen, dass technische Adaptionen einen ebenso vergleichbaren Effekt erzielen wie eingriffsintensive Fahrverbote oder dass Reduktionsmaßnahmen bei anderen Emittentengruppen, etwa bei Kleinf Feuerungsanlagen, der Industrie oder der Landwirtschaft, die gemeinsam mit dem Verkehr zu den Hauptverursachern der direkten Staubemission zählen, wesentlich größere Effekte erzielen können.³⁰⁾ Ferner kann der Erforderlichkeit dann nicht entsprochen werden, wenn technische Veränderungen einen Zustand herbeiführen würden, der dem rechtlich ge-

wünschten Luftreinhaltensniveau genügt. Zu denken wäre in diesem Fall etwa an die Nachrüstung von dem Stand der Technik entsprechenden Katalysatoren oder Filtern bzw die Erlassung von technischen Vorgaben für Neufahrzeuge, die im Rahmen einer Einschleifregelung zu einer Flottenmodernisierung beitragen.³¹⁾ Würde man das Verursacherprinzip und den Grundsatz der Opfersymmetrie ernst nehmen, wären Maßnahmen danach einzurichten, dass Autos keineswegs die einzige Ursache für die Immissionsbelastung sind.³²⁾

Im Rahmen der Angemessenheit ist zuletzt die **Verhältnismäßigkeit** von Umweltzonen iES zu betrachten.³³⁾ Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, Grundlagen zu erforschen und die gewonnenen Erkenntnisse bei der Normsetzung entsprechend zu gewichten. Wie die gesetzliche Grundlage und in weiterer Folge die Maßnahmen ausgestaltet werden, liegt zu einem großen Teil im rechtspolitischen Gestaltungsspielraum der gesetzgebenden Körperschaft, die dabei freilich an die Verfassung gebunden ist.³⁴⁾ Konkret ist eine **Abwägung** zwischen der Überschreitung von Grenzwerten sowie die damit verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die aus einem Verkehrsverbot bzw einer -beschränkung für betroffene Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer sowie darüber hinaus für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft resultieren, vorzunehmen.³⁵⁾ Neben den verfassungsrechtlichen Schranken in Form der Grund- und Freiheitsrechte sieht bereits § 9 b Z 5 IG-L auf einfachgesetzlicher Ebene vor, dass Eingriffe in bestehende Rechte auf ein Mindestmaß zu reduzieren sind, womit nicht nur der Verhältnismäßigkeits-

23) Dt BVerwG 27. 2. 2018, 7C26.16.

24) VfSlg 9911/1983.

25) VfSlg 19.687/2012.

26) BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung idGF BGBl I 2019/82.

27) *Schmidhuber*, Die Vereinbarkeit der vermögensrechtlichen Sanktionen des StGB mit der Verfassung – Verletzen Konfiskation, (erweiterter) Verfall und Einziehung die Eigentumsfreiheit? ÖJZ 2017, 1006 (1011).

28) Hinsichtlich der Probenahmestellen beachte auch die kürzlich ergangene Rspr des EuGH 26. 6. 2019, C-732/17, ECLI:EU:C:2019:533.

29) Siehe *Holzer*, Eigentumsbeschränkungen und Entschädigung im Spannungsfeld von Natura 2000 und Land- und Forstwirtschaft (Teil I), RdU 2017/37, 55 (59) mwN.

30) *Schulev-Steindl*, Zugang zum Recht auf saubere Luft, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2016 (2016) 291 (293); siehe auch *Umweltbundesamt*, Bundesländer Luftschadstoffinventur 1990–2016, Report Rep-0665 (2018) 39 ff.

31) *Gärditz*, Dieserverbot als Verfassungsproblem, 39. Internationales Wiener Motorensymposium 2018, 3.

32) *Anderl et al*, Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990–2016, Umweltbundesamt (2018) 40 f; *Schulev-Steindl*, Zugang zum Recht auf saubere Luft, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht (2016) 291 (293).

33) Im Kern geht es dabei um die Abwägung der Interessen der Betroffenen der Umweltzonen an der Vermeidung eines Eingriffs mit den öffentlichen Interessen, allen voran an einer Belastungsverringerung der Luft durch Schadstoffe.

34) Dabei darf sie jedoch nicht gegen den Wesensgehalt oder andere sie bindende Grundsätze verstoßen. Ferner muss die Gesetzgebung darauf achten, dass der Eingriff im öffentlichen Interesse liegt und im Gegensatz zu den individuellen Interessen der Betroffenen überwiegt sowie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Regelungsziels erforderlich ist; vgl VfGH v 2. 7. 2016, G 450/2015–92.

35) Vgl dt BVerwG 27. 2. 2018, 7C26.16.

grundsatz,³⁶⁾ sondern auch der Vertrauensschutz angesprochen wird.³⁷⁾

IS der **Nachhaltigkeit**³⁸⁾ sollten bei den Maßnahmen neben der Luftreinhaltung auch soziale und ökologische Aspekte beachtet werden. Das gänzliche Verbot von kraftfahrzeugbedingter individueller Mobilität im urbanen Raum entspricht diesen Kriterien jedoch nicht und führt überdies zu weiteren Grundrechtsbeschränkungen. So kann sich eine Umweltzone auch auf die Erwerbsfreiheit (Art 6 StGG; Art 15, 16 GRC) auswirken, indem etwa potentielle, außerhalb der Umweltzone lebende Kunden auf die Anbahnung von Kaufverträgen mangels individuell mobiler Erreichbarkeit verzichten und dadurch die Erwerbchance der Unternehmer direkt geschmälert wird. Nicht zuletzt darf auch die makroökonomische Auswirkung einer Umweltzone auf die **Standortattraktivität** des betroffenen Gebiets nicht vergessen werden. So spielen die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Standortwahl von Unternehmen eine ganz entscheidende Rolle; definierte Marktzutrittsschranken und eine hohe Aufschlagdichte im Umweltbereich führen zu einem Attraktivitätsverlust.³⁹⁾

Wie so häufig im Umweltrecht⁴⁰⁾ gebieten die zahlreichen **gegenläufigen Interessen** daher eine **Abwägung**, die einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen Aspekten und dem Umweltschutz finden muss.⁴¹⁾ Dass ein generelles Verbot besonders eingriffsintensiv ist, liegt in Anbetracht der einseitigen Belastungsverteilung nahe. Va dann, wenn Lösungsalternativen für die individuelle, an die schnelllebige Gesellschaft angepasste Mobilität weiterhin ausständig bleiben, können insb jene Individuen, die auf den Individualverkehr im urbanen Raum angewiesen sind, nicht einfach vor vollendete Tatsachen gestellt werden, indem ihnen eine entscheidende Transportmöglichkeit genommen wird.⁴²⁾

2. Verhältnis zur Grundrechtecharta und den Grundfreiheiten

Fast alle Bereiche des rezenten Umweltrechts sind stark unionsrechtlich determiniert, was insb aus Gründen der Harmonisierung erfolgte.⁴³⁾ Ein Eingriff in Grundrechte kann dennoch nicht allein dadurch gerechtfertigt werden, dass den Vorgaben der Luftqualitäts-RL entsprochen werden müsse. Wie der EuGH⁴⁴⁾ etwa schon mehrfach ausgeführt hat, muss bei der Erstellung von Luftqualitätsplänen, die die Basis für Luftreinhaltemaßnahmen sind, auf einen **Ausgleich** zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen geachtet werden. Der Unionsgesetzgeber ist daher nicht frei in der Auswahl und Reichweite seiner Regulierungen. Genauso wie im innerstaatlichen Recht ist auch auf unionsrechtlicher Ebene ein Grundrechtsschutz durch die GRC gewährleistet.⁴⁵⁾

Die **Grundrechtecharta** determiniert aber auch die Rechtsordnungen der MS. Bei der normativen Durchführung – wie etwa im hier beobachteten Fall bei der Umsetzung der Luftqualitäts-RL und bei der administrativen Durchführung (zB der unmittelbaren Vollzie-

hung von Verordnungen) – sind die MS an die in der GRC garantierten Rechte gebunden.⁴⁶⁾ Zieht man nun den Eigentumsschutz heran, verdichtet sich dieser in Österreich auf drei Ebenen.⁴⁷⁾

Das nach **Art 17 GRC** unionsrechtlich garantierte **Eigentumsrecht** kann – nach der Rspr des EuGH⁴⁸⁾ zur Verhältnismäßigkeit von Eigentumsbeschränkungen – vom Unionsgesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungs- und Eingriffsspielraums nur dann beschränkt werden,⁴⁹⁾ wenn dies zur Erreichung von dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Union erforderlich ist.⁵⁰⁾

Gem Art 52 GRC und im Lichte der Rspr des EuGH⁵¹⁾ ist dafür notwendig, dass die Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen entsprechen, verhältnismäßig sind und keinen Eingriff darstellen, der das Grundrecht in seinem Wesensgehalt tangieren würde.

Für die konkrete Bedeutung der GRC im Fall von Umweltzonen hat das zur Konsequenz, dass der Unionsgesetzgeber bei der Erlassung von Sekundärrecht – in concreto der Luftqualitäts-RL – an die in der Grundrechtecharta verbürgten Rechte gebunden ist. Neben anderen grundrechtlich geschützten Verhaltensweisen ist also insb auch der Besitz des rechtmäßig erworbenen Eigentums und dessen Benützung zu gewährleisten. Werden Verkehrsbeschränkungen bis hin zu abso-

36) Siehe zur Kompensationsmöglichkeit unverhältnismäßiger Maßnahmen mittels Ausgleichszahlungen nach dt Rechtslage *Gärditz*, Dieselverbot 6.

37) *Hojesky/Lenz/Wollansky*, IG-L (2012) § 9b Rz 13.

38) *Hojesky/Lenz/Wollansky*, IG-L § 1 Rz 14; nicht nur, dass das IG-L selbst das Prinzip der Nachhaltigkeit nennt, ist die Berücksichtigung wohl auch deshalb angezeigt, weil bei der Umschreibung des öffentlichen Interesses auch das BVG Nachhaltigkeit als Staatszielbestimmung herangezogen werden muss.

39) *Berlemann*, Stabilität politischer und rechtlicher Rahmenbedingung und Standortwahl von Unternehmen, *Wirtschaftspolitische Blätter* 2015, 669 (672).

40) Siehe dbzgl zur europäischen Dimension *Epiney*, II. Teil: Abwägungen im Umweltrecht – Projektwerber versus Umweltinteressen? in *IUR/ÖWAV* (Hrsg), Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2012 (2012) 103 (103).

41) Sehr eindrücklich dargestellt am Konflikt der Wirtschaft zum Naturschutz in *Khakzadeh-Leiler*, Zum Verhältnis zwischen Naturschutz und Wirtschaft: Wie viel Wirtschaft(-srecht) steckt im Naturschutzrecht? *ÖZW* 2018, 2 (4f).

42) In Deutschland wird im Hinblick auf Dieselverbote eine Notwendigkeit von Befreiungen judiziert, etwa für Personen, die ihr Fahrzeug zur Bestreitung des Lebensunterhalts benötigen und zur Verrichtung ihrer Arbeit in Umweltzonen einfahren müssen; *Schwarzer*, Die „Dieselurteile“ des deutschen Bundesverwaltungsgerichts – freie Bahn für Fahrverbote auch in Österreich? *ÖZW* 2018, 148 (150).

43) *Schwarzer*, In der Wurzel eins? *ÖZW* 2016, 46 (53).

44) EuGH 5. 4. 2017, C-488/15, ECLI:EU:C:2017:267, *Kommission/Bulgarien*, Rn 106; EuGH 22. 2. 2018, C-336/16, ECLI:EU:C:2018:94, *Kommission/Polen*, Rn 93.

45) EuGH 6. 3. 2014, C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, *Siragusa*, Rn 31; *Eilmansberger*, Die Anwendung der EU-Grundrechte durch nationale Gerichte (und Behörden), *ecolex* 2010, 1024.

46) *Posch*, Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta der EU, *ÖJZ* 2013, 380 (381); EuGH 26. 2. 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, *Akerberg Fransson*, Rn 19.

47) Neben Art 5 StGG und Art 1 1. ZPEMRK sieht Art 17 GRC auf unionsrechtlicher Ebene den Schutz des Eigentums vor.

48) EuGH 28. 4. 1998, C-200/96, ECLI:EU:C:1998:18, *Metronome Musik*, Rn 21.

49) *Berka*, Verfassungsrecht⁶ (2016) Rz 1542.

50) EuGH 16. 11. 2011, C-548/09P, ECLI:EU:C:2011:735, *Bank Mellé Iran*, Rn 114.

51) EuGH 16. 11. 2011, C-548/09P, ECLI:EU:C:2011:735, *Bank Mellé Iran*, Rn 114; EuGH 20. 9. 2016, C-8/15P, ECLI:EU:C:2016:701, *Ledra Advertising*, Rn 70.

luten Verboten daher erlassen, ist das ein offensichtlicher **Eingriff** in die **Unversehrtheit des Eigentums**. Betroffene sind dabei neben den Eigentümern der Kraftfahrzeuge auch Liegenschaftseigentümer und Gewerbetreibende hinsichtlich ihrer unternehmerischen Freiheit.⁵²⁾

Ziel der Umweltzonen ist es, die Immission von Luftschadstoffen zu verringern.⁵³⁾ Die Bezeichnung des dem Gemeinwohl dienenden Ziels ist somit nahelegend; es geht um die **Reinhaltung der Luft** und somit um eine Agenda des Umweltschutzes bzw des Gesundheitsschutzes. Mit Art 37 GRC rangiert der Umweltschutz im Stufenbau auf gleicher Höhe wie der unionsrechtliche Schutz des Eigentums. Jedoch ist Art 37 GRC nicht als Grundrecht konzipiert, sondern eine objektivrechtliche Verpflichtung ähnlich einem Gesetzgebungsauftrag.⁵⁴⁾ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung muss eine Umweltzone auch geeignet sein, die damit verfolgten Ziele – etwa die Luftverbesserung oder den Gesundheitsschutz – zu fördern.⁵⁵⁾ Wie der EuGH⁵⁶⁾ zur Luftqualitäts-RL festgestellt hat, müssen die **Maßnahmen geeignet** sein, „[...] die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren“. Mit dieser Rspr ist freilich anzuzweifeln, ob die Beschränkung einer einzigen Emittentengruppe den unionsrechtlich gebotenen Vorgaben gerecht wird. Da es innerhalb des urbanen Lebensraums zahlreiche Emissionsquellen gibt, ein Trend zur Flottenerneuerung stattfindet⁵⁷⁾ und immer emissionsärmere Antriebstechniken entwickelt werden, ist festzuhalten, dass sich weitreichende einseitige Beschränkungen nicht iSd Rspr eignen, dem Unionsrecht, wie der EuGH dies fordert, unter Berücksichtigung aller Umstände grundrechtskonform zum Durchbruch zu verhelfen.

Nicht zuletzt muss die Umweltzone als Maßnahme auch **erforderlich sein**, um die Luftqualität tendenziell verbessernd zu erhalten. Gefordert wird das gelindeste Mittel, das zur Erreichung auslangt. Darüber hinausgehende Maßnahmen wären unverhältnismäßig, insb dann, wenn den MS bei der Umsetzung ein Ermessensspielraum bleibt.⁵⁸⁾ Dieser Ermessensspielraum, innerhalb dessen ein Ausgleich zwischen dem Ziel der Luftreinhaltung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherzustellen ist, kann vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden.⁵⁹⁾ Somit ist eine entsprechende Zweck-Mittel-Korrelation angezeigt, die nur solche Eingriffe in Form von Verkehrsbeschränkungen rechtfertigt, die tatsächlich signifikant zu einer Verbesserung der Luftqualität führen und dabei die betroffenen Interessen der Kfz-Nutzer wahrt.

Hinsichtlich der Grundfreiheiten kann mutatis mutandis auf die **Ausführungen zum sektoralen Fahrverbot** verwiesen werden.⁶⁰⁾ Interessant zeigt sich dabei die dogmatische Begründung, die der EuGH zur Unionsrechtswidrigkeit von sektoralen Fahrverboten aufstellt. Dabei erkennt der GH grundsätzlich eine Rechtfertigung aus Gründen des Umweltschutzes an,⁶¹⁾ wobei er iZm der Bekämpfung der Luftverschmutzung eine Verbundenheit der Ziele des Umwelt- und des

Gesundheitsschutzes konstatiert, die eine Unterordnung des Gesundheitsschutzes unter den Umweltschutz zur Folge hat.⁶²⁾ In weiterer Folge orientiert sich der GH streng an der Luftqualitäts-RL und würdigt den Umweltschutz eher restriktiv. Der hohe Stellenwert der Gesundheit und die Beachtung eines über Art 36 AEUV hinausgehenden **Vorsorgeprimats** wird nicht wie für die Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit als gesonderter Rechtfertigungsgrund gehandhabt.⁶³⁾ Bei umweltrechtlichen Abwägungsscheidungen führt daher ein mitgliedstaatlicher **Gestaltungsspielraum** zu einer intensiven Prüfungspflicht für Alternativen, um dem Primat der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden. Da der Verkehr für das Funktionieren des Binnenmarkts unerlässlich ist, dürfen die für ein gänzlich Verbot alternativen, weniger beschränkenden Maßnahmen nur dann ausgeschlossen werden, wenn ihre Ungeeignetheit im Hinblick auf den verfolgten Zweck eindeutig feststeht.⁶⁴⁾

C. Zukunftsorientierte Luftreinhaltung – smart regulation

Umständliche Kontrollmechanismen, die zu einem „überproportionalen Vollzugsaufwand“ führen, können eine pauschale Regulierung erforderlich machen.⁶⁵⁾ Ua ist es deshalb notwendig, Regelungen zu treffen, die klar, verständlich, vorausschauend und innovationsfreundlich sind und die Vollziehung erleichtern. Mit der Vermittlung des Umweltschutzgedankens auf Basis wohlüberlegter Grundlagenforschung kann eine höhere **Akzeptanz von Beschränkungen** bei der Bevölkerung erreicht werden. Zudem verstärkt ein nachhaltiges – verschiedene Aspekte der Betroffenen beachtendes – Luftreinhalteregime ein positives Normenbewusstsein. Weiters können incentives dazu beitragen, dass bei der Bevölkerung eine **eigeninitiierte Verhaltensänderung** eintritt und ein Umdenken bzgl innovativen Technologien entsteht. Durch **Förderungsmöglichkeiten** von privaten Beiträgen, zB das private

52) Zur unternehmerischen Freiheit siehe Art 16 GRC.

53) *Frankl-Templ*, Umweltzone, RdU 2017, 142 (143).

54) *Piska*, Art 11 AEUV, in *Jaeger/Stöger*, EUV/AEUV (2012) Art 11 AEUV Rn 2; *Madner* in *Holoubek/Lienbacher*, GRC-Kommentar (2014) Art 37 Rz 14.

55) *Rumler-Korinek/Vranes* in *Holoubek/Lienbacher*, GRC-Kommentar Art 52 Rz 16.

56) EuGH 25. 7. 2008, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, *Janecek*, Rn 45.

57) Siehe FN 19.

58) Zur Notwendigkeit einer die Ausgewogenheit der gegenläufigen Interessen berücksichtigenden Ermessensausübung siehe EuGH 25. 7. 2008, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, *Janecek*, Rn 46.

59) EuGH 5. 4. 2017, C-488/15, ECLI:EU:C:2017:267, *Kommission/Bulgarien*, Rn 105.

60) *Ehlotzky*, Sektoriales Fahrverbot Revisited, Anmerkungen zu EuGH, Urteil v 21. 12. 2011 (C-28/09), RdU-U&T 2012/2, 2.

61) EuGH 15. 11. 2005, C-320/03, ECLI:EU:C:2005:684, *Kommission/Österreich*, Rn 70.

62) EuGH 21. 12. 2011, C-28/09, ECLI:EU:C:2011:854, *Kommission/Österreich*, Rn 122; der EuGH betrachtet den Gesundheitsschutz dadurch nicht in einem über den Gehalt des Art 36 AEUV hinausgehenden Sinn als eigenständiges zwingendes Erfordernis: *Ehlotzky*, Grundfreiheiten im Spannungsfeld von Verkehr und Nachhaltigkeit (2014) 133; *Ehlotzky*, Sektoriales Fahrverbot, RdU-U&T 2012/2, 2 (4);

63) *Ehlotzky*, Sektoriales Fahrverbot, RdU-U&T 2012/2, 2 (4).

64) EuGH 21. 12. 2011, C-28/09, ECLI:EU:C:2011:854, *Kommission/Österreich*, Rn 140.

65) *Gärditz*, Dieserverbot 3.

Anbieten von Elektroauto-Ladestationen,⁶⁶⁾ kann die Technik und die Bevölkerung in den Innovationsprozess integriert werden. Weiters könnten Ausgleichszahlungen zur Nachrüstung umweltfreundlicherer Technik privates Engagement bewirken. Vor dem Hintergrund eines durchschnittlichen Alters für Pkw in Österreich von neun Jahren⁶⁷⁾ kann der Fokus auf einer **Flottenerneuerung** liegen, um entsprechend saubere Fahrzeuge auf den Markt zu bringen. Eine entsprechende Bestandserneuerung kann die reale Luftqualität entlang der Hauptverkehrswege und in den Städten sukzessive verbessern.⁶⁸⁾ Die aktuellen Diskussionen um mögliche lokale Fahrverbote und Benutzungseinschränkungen ohne eine **einheitliche Regelung für Europa** schafft für den potentiellen Autokäufer kein investitionsanregendes Klima. Neben rein batterieelektrischen Antrieben wird auch der klassische Verbrennungsmotor noch lange Zeit eine entscheidende Rolle spielen, um das breite Spektrum der Anforderungen des Endverbrauchers sinnvoll und leistbar erfüllen zu können.

Abschließend muss aber auch der **Ausbau** individuell nützlicher **Massenmobilität** forciert und ein Umstieg auf das öffentliche Transportwesen erleichtert werden. Zu denken ist hier etwa an preislich reduzierte oder gar kostenfreie Fahrscheine an Tagen erhöhter Schadstoffkonzentrationen.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, dass im scheinbar konfligierenden Verhältnis zwischen der Wirtschaft und der Umwelt nicht nur eine „Alles-oder-nichts-Entscheidung“ möglich ist, sondern auch eine **Symbiose** angestrengt werden kann. Dies wird umso bewusster, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Ursprung des Umweltrechts im Eigentum liegt.⁶⁹⁾

D. Fazit

Umweltzonen weisen idR eine besondere Eingriffsintensität auf und beschneiden die Grundrechte – allen voran das Eigentumsrecht und die Erwerbsfreiheit – in

erhöhtem Maße. Die Einhaltung von unionsrechtlichen Vorgaben ist zwar angesichts der vertraglichen Verpflichtungen Österreichs gefordert, nicht aber um jeden Preis. Auch auf unionsrechtlicher Ebene müssen Maßnahmen grundrechts- sowie grundfreiheitenkonform sein, um nicht gegen unionsrechtliche Grundsätze zu verstoßen. Va iZm den Grundfreiheiten müssen die Gründe für eine binnenmarkthemmende Umweltzone besonders gewichtig sein, um diese zu legitimieren. Letztlich als Ausfluss der doppelten Bindung⁷⁰⁾ ist der Gesetzgeber dort, wo ihm ein Umsetzungsspielraum überlassen wird – wie dies bei der Luftqualitäts-RL der Fall ist –, zur Setzung von Maßnahmen verpflichtet, die mit nationalen Grundrechten übereinstimmen. Hier zeigt sich, dass eine sorgfältige, regional-differenzierende Grundlagenforschung notwendig ist, um Eignung und Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zu gewährleisten. Dabei ist insb an Alternativen zu denken, die mit geringerer Eingriffsintensität zum gleichen Schadstoffreduktionsziel führen. Damit wurde veranschaulicht, dass die bisherige Linie Österreichs, von der Einführung rigider eigentumsbeschränkender Umweltzonen abzusehen, auf eine beachtliche grundrechtsdogmatische Basis zu verweisen vermag. Aus verfassungsdogmatischer Sicht bleibt nur zu hoffen, dass dieser Weg fortgesetzt wird. Die Erzielung wesentlicher Schadstoffreduktionen sollte mit dem gelindesten denkbaren Mittel im Vordergrund stehen.

66) Siehe *Bernegger/Mesecke*, Voraussetzungen zur Genehmigung und zum Betrieb von „Elektro-Tankstellen“ (Teil I), RdU 2012/86, 141.

67) www.acea.be/uploads/publications/ACEA_Pocket_Guide_2019-2020.pdf, Seite 53 (Stand 30. 9. 2019).

68) Der Nachhaltigkeitsgedanke, der etwa in einer längeren Nutzung älterer Fahrzeuge zum Ausdruck gelangt, bleibt hier bewusst außer Betracht; seine Einbeziehung würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen.

69) *Schwarzer*, In der Wurzel eins? ÖZW 2016, 46 (47 ff).

70) Vgl zB *N. Raschauer*, § 99 d BWG auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, ÖBA 2017, 155 (158 f).

→ Zum Thema

Über die Autoren:

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Christian M. Piska ist Universitätsprofessor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien.

Kontaktadresse: Institut für Staats- und Verwaltungsrecht Juridicum, Stiege I, 3. Stock, Schottenbastei 10–16, 1010 Wien.

Tel: +43 (0)1 4277 35484

E-Mail: christian.piska@univie.ac.at

Mag. Michael Cepic ist Projektmitarbeiter am Institut für Innovation und Digitalisierung im Recht der Universität Wien.

Kontaktadresse: Schenkenstraße 4, 1010 Wien.

Tel: +43 (0)1 4277 34213

E-Mail: michael.cepic@univie.ac.at

Von denselben Autoren erschienen:

Piska/Wagner, Zukunftstechnologie Blockchain und wie man den Stolperstein DSGVO vermeiden kann, ZTR 2018, 195;

Piska/Petschinka, eSport: alte Rechtsfragen – neu gestellt, *ecolex* 2019, 637;

Piska/Völkel, Blockchain und Kryptorecht: Regulierungschancen de lege lata und de lege ferenda, ZTR 2017, 97;

Piska, Im Fokus: Die neue Umweltzeichenrichtlinie, RdU-U&T 2018/23, 94.