

Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts am 22. Februar in Leipzig, Az. BVerwG 7 C 26.16 „Dieselfahrverbote“

Worum geht es beim Revisionsverfahren?

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat am 22. Februar 2018 einen Termin zur mündlichen Verhandlung anberaumt. Klägerin ist die Deutsche Umwelthilfe, Beklagte sind die Länder Nordrhein-Westfalen bzw. Baden-Württemberg.

Vorausgegangen waren Urteile der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Stuttgart für die eine Sprungrevision zugelassen wurde.

Im Kern geht es um die Rechtsfrage, ob Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge auf der Grundlage des geltenden Rechts zulässig sind. In Düsseldorf und in Stuttgart werden ebenso wie in anderen deutschen Großstädten die Stickoxid-Grenzwerte an mehreren Messstellen regelmäßig und teilweise deutlich überschritten.

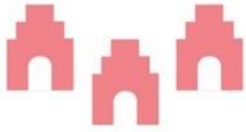
Die Verwaltungsgerichte in Düsseldorf und Stuttgart haben die Länder deshalb verpflichtet, in den jeweiligen Luftreinhalteplänen die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) vorzusehen. Zu den erforderlichen und rechtlich zulässigen Maßnahmen zählen nach Auffassung der Verwaltungsgerichte auch Verkehrsbeschränkungen wie Fahrverbote für Diesel-PKW.

Gegen die Urteile wenden sich die vom Verwaltungsgericht Düsseldorf sowie vom Verwaltungsgericht Stuttgart jeweils zugelassenen Sprungrevisionen der Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg.

Maßgebliche Rechtsfragen

Im Einzelnen ist besonders **strittig, ob die Anordnung von Fahrverboten für bestimmte Dieselfahrzeuge als Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen der Länder vorgesehen werden müssen**, um der Überschreitung der Grenzwerte für NO₂ zu begegnen oder ob es mildere Mittel gibt, um dieses Ziel zu erreichen.

In den Luftreinhalteplänen für die betreffenden Städte Düsseldorf und Stuttgart sind zahlreiche alternative Maßnahmen unterhalb dieser Verbote enthalten, wie beispielsweise eine Nachrüstung von PKW oder Bussen. Die Gerichte sehen diese als nicht ausreichend an, sondern halten darüber hinaus Beschränkungen des Straßenverkehrs für dieselbetriebene Fahrzeuge für erforderlich.



Daran anknüpfend ist die Rechtsfrage zu klären, ob die erforderlichen Rechtsgrundlagen vorhanden sind, um Fahrverbote in den Städten auch tatsächlich anordnen zu können. Dies betrifft insbesondere die erforderlichen Verkehrszeichen zur Umsetzung der in den Luftreinhalteplänen vorzusehenden Verkehrsbeschränkungen.

Beide Verwaltungsgerichte gehen davon aus, dass entsprechende Anordnungen mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium im Bereich der Verkehrszeichen erfolgen können.

Im Einzelnen können nach Auffassung der Gerichte die im Bereich der Luftreinhaltepläne in Rede stehenden Verkehrsbeschränkungen nach § 40 Abs. 1 S. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) durch das Verkehrszeichen 251 (Verbot für Kraftwagen) geregelt werden. Erforderlich ist dazu die Ergänzung durch ein Zusatzzeichen, das das Verbot auf bestimmte Dieselfahrzeuge, beispielsweise unterhalb der Euro VI Norm, beschränkt. Konkret hieße die Anordnung: „Nur für Diesel bis einschließlich Euro 5/V“ ergänzt durch das vorhandene Zusatzzeichen: „Lieferverkehr frei“.

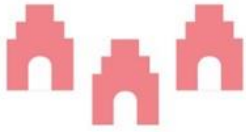
Die Genehmigung eines entsprechenden Zusatzzeichens, das derzeit nicht im Katalog der Verkehrszeichen vorgesehen ist, kann nach Auffassung der Gerichte durch das jeweils zuständige Landesministerium erfolgen.

Das VG Düsseldorf stellt insbesondere klar, dass auch im Falle von Fahrverboten für bestimmte Dieselfahrzeuge Ausnahmen erfolgen können, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt. Dies erfolgt auf der Grundlage des BImSchG (§ 40 Abs. 1 BImSchG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV). Konkret wird dies etwa bei Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung, aber auch beim ÖPNV, Feuerwehreinsätzen, Krankentransporten und schließlich bei Fahrten von Handel, Bau und Gewerbe.

Die Gerichte kommen im Übrigen zu der Auffassung, dass Verlagerungseffekte von den betroffenen Strecken auf andere Gebiete nicht von vorneherein zu einer Unverhältnismäßigkeit der Fahrverbote führen und deshalb von einer Anordnung abzusehen ist.

Eine weitere Frage ist schließlich, wie praktisch kontrolliert werden kann, ob ein bestimmtes Fahrzeug von einem Fahrverbot betroffen ist. Diesbezüglich kommen beide Gerichte zu dem Ergebnis, dass eine Blaue Plakette nicht unbedingt notwendig sei. Eine solche Plakette könnte ohnehin nur vom Bundesgesetzgeber eingeführt werden. So führt das VG Düsseldorf aus, es könne auch aufgrund der Kfz-Zulassungsbescheinigung eindeutig und schnell zugeordnet werden, ob ein Fahrzeug unter das Verbot fällt oder nicht.

Falls das Gericht im Sinne der DUH entscheidet, wären zunächst einmal die Bundesländer – also Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg – verpflichtet, ihre Luftreinhaltepläne zu überarbeiten und dabei Fahrverbote als eine mögliche Maßnahme nicht mehr außen vor zu lassen.



Das jeweilige Bundesland müsste – unter Beteiligung der Städte – die genauen Bedingungen formulieren, und die sind von Stadt zu Stadt unterschiedlich: Welche Ausnahmen für Fahrverbote kann es geben? Welche flankierenden Maßnahmen sind möglich? Und wenn man Ausnahmen – etwa für Anwohner oder Betriebe – zulässt, wie rechtfertigt man sie? Dazu müssten erst einmal neue Sachverständigengutachten eingeholt werden.

Jede Stadt könnte andere Maßnahmen ergreifen. Denn ein Fahrverbot kann in jeder Stadt anders aussehen. Städte, in denen die Grenzwerte nur leicht überschritten werden, könnten zum Beispiel mehr Ausnahmen zulassen oder nur ganz bestimmte Straßen für Diesel sperren. Oder sie kommen ganz ohne Fahrverbote zurecht, etwa indem sie mehr für den Radverkehr tun. In anderen Städten dagegen, wo die Grenzwerte stärker gerissen werden – beispielsweise München – wären stärker eingreifende Maßnahmen denkbar.

Was wären die Folgen von Fahrverboten?

Zwischen ca. 6 und 12 Millionen der rund 15 Millionen Diesel gehören zu den Schadstoffgruppen 0 bis 5. Auf diese könnten sich die Fahrverbote beziehen. Betroffen wären besonders Pendler, die nicht auf Bus und Bahn ausweichen könnten. **Ausnahmen wird es für Polizei, Feuerwehreinsätzen und Krankentransporten geben. Auch der ÖPNV wird weiterfahren.** Bei Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung, wie z.B. von Handel, Bau und Gewerbe hält der DStGB Ausnahmen für zwingend. **Die Einhaltung von Fahrverboten müssen mit hohem Aufwand beschildert und kontrolliert werden.** Es ist unklar, wie die Kontrolle erfolgen kann. Der Polizei fehlt das Personal, den Ordnungsämtern die Befugnisse.

Hat sich die Luftqualität in den letzten Jahren verschlechtert?

Die Städte und Gemeinden haben in den letzten Jahren viel dafür getan, dass sich die Luftqualität verbessert. Mehr und vernetzter ÖPNV, angepasste Verkehrskonzepte, Park+Ride, auch Car-Sharing-Angebote, mehr Radwege und Elektromobilität zeigen vielerorts schon Wirkung.

Das Umweltbundesamt hat soeben festgestellt, dass Ende 2017 die Grenzwerte in 20 Städten bereits eingehalten werden, in denen sie regelmäßig überschritten wurden. Es gibt also auch ohne Fahrverbote erfolgversprechende Maßnahmen. Von den ursprünglich 90 Kommunen, sind es nun nur noch 70, die Anlass für ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Grenzwertüberschreitungen waren. Da bei 50 Städten die Grenzwerte sehr knapp überschritten werden, werden wohl „nur“ 20 Städte auch 2020 noch die Grenzwerte überschreiten.

Was sind die Alternativen?

Alternativen wäre eine **rasche Nachrüstung der Dieselfahrzeuge, auch der kommunalen Busflotten**, um die Luftqualität zu verbessern. **Außerdem muss der ÖPNV sukzessive ausgebaut und die Taktung verdichtet werden.**