

**Luftreinhalteplanung  
Bericht über Stuttgarter Urteil und „Diesel-Gipfel“**

**Ergänzung  
vom 15.09.2017**

Antrag Nr. 14-20 / A 03314 der Stadtratsfraktion  
Die Grünen-rosa liste vom 03.08.2017

**Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 09819**

1 Anlage

**Ergänzung zum Beschluss des Umweltausschusses  
vom 19.09.2017 (VB)  
Öffentliche Sitzung**

**I. Vortrag der Referentin**

**Ergänzende Berichte zum Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart und zum  
Spitzengespräch der Bundesregierung mit Vertretern der Kommunen zur  
Luftqualität**

Zum Bericht der Referentin hat sich seit fristgerechter Auslieferung der Beschlussvorlage folgender neuer Sachstand ergeben. Zum einen liegt mittlerweile die schriftliche Urteilsbegründung des VG Stuttgart vor, sodass im Referat für Gesundheit und Umwelt eine Einschätzung des Urteils erarbeitet werden konnte (Punkt 1). Zum anderen fand am 04.09.2017 ein weiterer Gipfel der Bundesregierung statt, an dem erste Details zum geplanten Mobilitätsfonds der Bundesregierung bekannt wurden, die ebenfalls kurz dargestellt werden (Punkt 2).

**1. Urteilsbegründung Verwaltungsgericht Stuttgart**

Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat am 06.09.2017 die schriftliche Begründung des Urteils vom 28.07.2017 veröffentlicht. Aus diesem ergeben sich detailliert die Gründe für die bereits mit der Presseerklärung des VG Stuttgart vom 28.07.2017 verlautbarte Entscheidung, nach welcher die Deutsche Umwelthilfe einen Anspruch auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart um Maßnahmen hat, die zu einer

schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte für NOx in der Umweltzone Stuttgart führen.

Insgesamt reiht sich das Urteil, welches keine Bindungswirkung für die bayerischen Behörden hat, in die bislang schon ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ein. Dabei schärft es die Anforderungen an die Geeignetheit von planerischen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte weiter und betont besonders den hohen Rang von Leben und Gesundheit. Gleichzeitig zeigt auch diese Entscheidung die Tendenz, Fragen der Auswirkungen eines Verkehrsverbotes auf die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Versorgung der jeweiligen Stadt insgesamt eben so wenig in die Entscheidungen mit einzubeziehen wie die ohne Bestehen einer weiteren Plakette fehlende Möglichkeit der Kontrollierbarkeit und damit wirksamen Durchsetzbarkeit eines Zufahrtsverbots für Dieselfahrzeuge.

Im Einzelnen:

- **Luftreinhalteplan Stuttgart nicht ausreichend**

In dem Urteil setzt sich das VG Stuttgart sowohl mit den im Planentwurf der „3. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxid-Belastungen“ enthaltenen Maßnahmen wie etwa die Einführung eines ganzjährigen Verkehrsverbots in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge schlechter als Euro 5 ab 2020 (falls eine weitere Plakette dann zur Verfügung steht) und Geschwindigkeitsbeschränkungen auseinander, als auch mit solchen, welche im Rahmen der Planaufstellung verworfen wurden (Verkehrsverbote nach Kfz-Kennzeichen, City-Maut, Nahverkehrsabgabe und sog. „Nachrüstlösung“). In den Entscheidungsgründen legt das VG Stuttgart dabei dar, dass die Planbehörde ihrer Verpflichtung nach § 47 Abs. 1 S. 1 und 3 BImSchG, den Luftreinhalteplan Stuttgart um die zur Einhaltung dieser Immissionsgrenzwerte erforderlichen Maßnahmen zu ergänzen, letztlich nicht im gebotenen Umfang nachgekommen ist.

- **Ganzjährig geltenden Verkehrsverbot einzig geeignete Maßnahme**

Nach Auffassung des VG Stuttgart stellt ein in der Umweltzone Stuttgart ganzjährig geltendes Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6/VI die

effektivste und derzeit einzige Luftreinhalteplanmaßnahme zur Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte dar. Alle von der Planbehörde für Stuttgart in Betracht gezogenen Maßnahmen sind von ihrem Wirkungsgrad nach Ansicht des VG Stuttgart weder allein noch gemeinsam geeignet und ausreichend, um die Einhaltung der NO<sub>x</sub>-Grenzwerte zum schnellstmöglichen Zeitpunkt sicherzustellen.

Bei der Beurteilung der Geeignetheit der in der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxid-Belastungen für Stuttgart vorgesehenen Maßnahmen legt das VG Stuttgart dabei einen bestimmten Maßstab an (vgl. S. 45 – 62 des Urteils). Insbesondere werden die im Luftreinhalteplan enthaltenen Fahreinschränkungen und -verbote als ungeeignet betrachtet, da ihre Einführung im Luftreinhalteplan an die Schaffung einer weiteren Plakette geknüpft, diese aber vom VG Stuttgart für unwahrscheinlich erachtet wird. Zudem stehe bei vielen weiteren Maßnahmen bereits gutachterlich fest, dass ihr NO<sub>x</sub>-Minderungspotential nicht ausreichend ist, um die Grenzwerte sicher einzuhalten. Bei einigen Maßnahmen handele es sich zudem lediglich um unverbindliche Absichtserklärungen, in Bezug auf welche keine Pflicht zur Umsetzung bestehe, so dass diese zur Grenzwerteinhaltung ebenfalls ungeeignet seien. Diese gelte ebenso für Maßnahmen, für welche im Luftreinhalteplan kein konkreter zeitlicher Rahmen für eine Umsetzung festgeschrieben ist.

- **Durchsetzbarkeit eines Verkehrsverbots auf Basis der StVO**

Nach der Entscheidung des VG Stuttgart soll das für erforderlich gehaltene Verkehrsverbot mit dem Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung (StVO) durchsetzbar sein. Zwar sei das bislang allein existierende Zusatzzeichen für die Freistellung vom Verkehrsverbot in einer bestehenden Umweltzone mit seinem derzeit maximal möglichen Regelungsinhalt (Grüne Plakette frei) nicht ausreichend, um das vorliegend umzusetzende Verkehrsverbot bekannt zu machen. Auch sei die für Fälle der vorliegenden Art deshalb dringend gebotene Ergänzung der einschlägigen Verordnungen durch den Bundesverordnungsgeber bislang nicht erfolgt und derzeit auch nicht absehbar.

In Anbetracht der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Umweltschutzstandards und des aus Art. 2 Abs. 2 GG resultierenden Schutzauftrags für das Leben und die Gesundheit von Menschen könne, so das VG Stuttgart, dieses vom Bundesverordnungsgeber ohne sachlichen Grund bislang nicht behobene Regelungsdefizit jedoch nicht dazu

führen, dass das vorliegend zum Schutz der menschlichen Gesundheit gebotene Verkehrsverbot unterbleibt.

In Bezug auf die dazu erforderliche Beschilderung schlägt das VG Stuttgart einen neuen Weg vor. Das Verkehrsverbot soll durch die Kombination des Umweltzonenschildes (Zeichen 270.1)



mit einem neu vom Verkehrsministerium Baden-Württemberg zu schaffenden Zusatzzeichen ermöglicht werden. Letzteres soll nach den Vorstellungen des VG Stuttgart einen Text 'Diesel Euro 6 und andere ab Euro 3 frei' enthalten, wodurch verdeutlicht werden soll, dass nur noch diese Fahrzeuge in die Umweltzone einfahren dürfen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Nach dem VG Stuttgart verstößt ein so ausgestaltetes Verkehrsverbot unter keinem denkbaren Gesichtspunkt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Das VG Stuttgart führt weiter aus, dass keine anderen, gleichwertigen Maßnahmen ersichtlich seien, welche als milderes Mittel einem Verkehrsverbot vorzuziehen wären. Andere Maßnahmen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Zufahrt nach geradem/ungeraden Kennzeichen, City-Maut, Nahverkehrsabgabe oder Nachrüstlösungen für betroffene Diesel-Fahrzeuge sieht das Verwaltungsgericht Stuttgart nicht als ausreichend an, da diese ausweislich des im Verfahren vorgelegten Gutachtens ein allenfalls geringes NOx-Emissionsminderungspotenzial aufweisen (S. 81 – 86 des Urteils).

Im Übrigen bestünden gegen die Angemessenheit eines Verkehrsverbots, so das VG Stuttgart, keine grundsätzlichen Bedenken. Bei der im Rahmen der Prüfung der Angemessenheit vorzunehmenden Abwägung von Wertigkeit und Betroffenheit der widerstreitenden Rechtsgüter unterstreicht das VG Stuttgart noch deutlicher als der BayVGH in seinem Beschluss vom 27.02.2017 die hohe Wertigkeit der von Art. 2 GG geschützten Rechtsgüter Leben und Gesundheit. Es betont dabei (S. 88 des Urteils), dass zu hohe NOx-Konzentrationen geeignet sind, die menschliche Gesundheit erheblich zu beeinträchtigen, weil Stickoxide in der Umwelt u.a. für die

Zunahme von Atemwegs- als auch Herz- und Kreislaufkrankungen mitverantwortlich gemacht werden und für bestimmte Personengruppen (z.B. Kinder, Asthmatiker etc.) ein zusätzliches Gesundheitsrisiko darstellen.

Auf Seite der von einem Verkehrsverbot Betroffenen sieht das VG Stuttgart als in die Abwägung einzustellende Interessen undifferenziert lediglich 'Mobilitätseinschränkungen und sonstige Nachteile'. Diesen könne, so das Gericht, in Härtefällen durch entsprechende Befreiungs- und Ausnahmetatbestände im Luftreinhalteplan Rechnung getragen werden. Eine detaillierte Auseinandersetzung des VG Stuttgart mit den Auswirkungen eines Verkehrsverbotes auf die Bürgerinnen und Bürger (Berufstätige, Selbständige, mobilitätsbeschränkte Personen, Nachtschichtarbeiter etc.), die Wirtschaft (Pendler, Lieferverkehr, Bauunternehmen, Lieferdienste etc.) und die Versorgung der Stadt insgesamt (Belieferung von Supermärkten, Ärzte, Krankentransporte etc.) erfolgt in der Urteilsbegründung an keiner Stelle.

Ergänzend führt das VG Stuttgart zu möglichen Übergangsfristen aus (S. 89 des Urteils), dass es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gebiete, das zur schnellstmöglichen Einhaltung der NOx-Grenzwerte nach Ansicht des Gerichts erforderliche Verkehrsverbot, wie es für Stuttgart in der dortigen 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehen ist, erst am 01.01.2020 in Kraft treten zu lassen. Denn einer solchen Verschiebung stehe § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG entgegen, nach welchem die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

Auch die Problematik etwaiger Verlagerungseffekte ins Umland aufgrund von Verkehrsverboten wird im Zusammenhang mit der Frage der Verhältnismäßigkeit im Urteil behandelt (S. 94f. des Urteils). Ein solcher Effekt, so das VG Stuttgart, könne nur dann berücksichtigt werden, wenn er hinreichend substantiiert vorgebracht werde, d.h. es muss darlegbar sein, zu welchen Ausweichverkehren es kommen würde und wo in der Folge Grenzwertüberschreitungen zu erwarten wären. Außerdem berechtigten derartige Verlagerungseffekte ins Umland die Planbehörde nicht dazu, die Festlegung eines Verkehrsverbots zu unterlassen oder - wie in Stuttgart vorgesehen - auf den 01.01.2020 zu verschieben. Vielmehr sei die Planbehörde verpflichtet, Ausweichverkehre durch geeignete weitere Planmaßnahmen (wie z.B. durch Ausdehnung des Verkehrsverbotes auf die betroffenen Umlandgemeinden) auf ein zulässiges Maß zu reduzieren.

- **Nachrüstlösungen**

Schließlich setzt sich das VG Stuttgart im Rahmen der Urteilsbegründung auch mit etwaigen Nachrüstlösungen für die von einem Verkehrsverbot betroffenen Dieselmotorkraftfahrzeuge der Stufe Euro 5 auseinander (S. 83ff., 89ff. des Urteils). Diese seien nicht als gleichwertige Handlungsalternative zu einem Verkehrsverbot anzusehen, da sie nach Auffassung des Gerichts - insbesondere, wenn sie nur aus Software-Updates bestehen - ein zu geringes Nox-Emissionsminderungspotenzial aufweisen (S. 84 des Urteils) und außerdem seitens der den Luftreinhalteplan aufstellenden Behörde nicht für verbindlich erklärt werden könnten.

- **Berufung, Sprungrevision**

Sowohl die Berufung als auch die Sprungrevision sind im Urteil zugelassen worden. Die Rechtsmittel können innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Urteils eingelegt werden, ausgehend von einer Zustellung am 06.09.2017 folglich bis zum 06.10.2017. Bislang liegen keine Informationen dazu vor, ob von diesen Rechtsmitteln Gebrauch gemacht wird.

## **Fazit**

Für München ist der Beschluss des BayVGH vom 27.02.2017 entscheidend, in dem keine Rechtsgrundlage für Fahrverbote auf Basis der StVO gesehen wurde. Das Urteil des VG Stuttgart hat also keine Bindungswirkung für die bayerischen Behörden, gleichwohl konkretisiert es die rechtlichen Vorgaben der Verwaltungsgerichte weiter. Das VG Stuttgart sieht eine Zufahrtsverschärfung mit einer neuen Plakette grundsätzlich als geeignete Maßnahme. Aufgrund der offenen Frage, ob der Bund bereit ist, eine neue Plakette zu schaffen, bzw. aufgrund des fehlenden Umsetzungshorizonts im konkreten Stuttgarter Fall wird dieser Lösungsweg jedoch als zu unkonkret eingestuft. Vor dem Hintergrund des sehr hohen Stellenwerts von Leben und Gesundheit wird für Übergangsfristen kaum Handlungsspielraum eingeräumt. Gleiches gilt auch für Ausnahmen. Hier sieht das VG Stuttgart allenfalls Härtefälle von einem Verkehrsverbot ausgenommen. Das Urteil des VG Stuttgart berücksichtigt die Belange der von einem Verkehrsverbot betroffenen Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft damit eben so wenig wie die Auswirkungen auf die gesamte betroffene Stadt und die mangels Kennzeichnung fehlende praktische Umsetzbarkeit.

Der vollständige Wortlaut des Urteils kann im Internet eingesehen werden über  
Justizportal des Landes Baden-Württemberg / Entscheidungen / Verwaltungsgerichte /  
Aktenzeichen 13 K 5412/15

oder direkt

[http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender\\_rechtsprechung/document.py?  
Gericht=bw&GerichtAuswahl=VG+Stuttgart&Art=en&Datum=2017&nr=22699&pos=0&  
anz=37](http://lrw.juris.de/cgi-bin/laender_rechtsprechung/document.py?Gericht=bw&GerichtAuswahl=VG+Stuttgart&Art=en&Datum=2017&nr=22699&pos=0&anz=37).

## **2. Spitzengespräch der Bundesregierung mit Vertretern der Kommunen am 04.09.2017**

Als Fortführung des Diesel-Gipfels im August fand am 04.09.2017 in Berlin auf  
Einladung der Bundeskanzlerin ein Spitzengespräch der Bundesregierung mit  
Vertretern der betroffenen Kommunen zur Luftqualität statt. Oberbürgermeister Dieter  
Reiter nahm an dem Gespräch teil. Nach einem Austausch über die jeweilige  
Luftsituation in den von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Kommunen und  
Darstellung des jeweiligen Handlungsdrucks durch die jeweiligen Vertreter der  
Kommunen wurde von Seiten der Bundesregierung angekündigt, den im August in  
Aussicht gestellten Mobilitätsfonds von 500 Millionen Euro auf eine Milliarde Euro zu  
verdoppeln, und die Gelder kurzfristig zur Verfügung zu stellen. (Vgl.  
Schlussfolgerungen der Bundesregierung zum Gespräch mit Kommunen und Ländern  
zur Luftreinhaltung, Anlage.)

Welche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in den betroffenen  
Kommunen, in welcher Höhe, in welcher Form und für welchen Zeitraum vom Bund  
aus dem Mobilitätsfonds gefördert werden können, ist bisher nicht geregelt. Dazu  
wurde eine eigene Bund-Länder-Kommunen-AG eingerichtet, in der die  
Landeshauptstadt durch das für die Luftreinhaltung federführende Referat für  
Gesundheit und Umwelt vertreten ist. Ziel ist es, einen Vorschlag für den Kreis der  
Förderberechtigten, die konkreten Förderkriterien und die Förderbedingungen zu  
erarbeiten. Dieser soll die Grundlage für einen Beschluss im Rahmen des nächsten  
„Diesel-Gipfels“ Ende Oktober / Anfang November bilden.

Ziel der Stadtverwaltung ist es, möglichst viele Fördermittel für Maßnahmen zur  
Verbesserung der Luftqualität in München aus dem Fonds des Bundes zu erhalten.  
Dazu wurde bereits eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Referats für  
Gesundheit und Umwelt eingerichtet.

- II. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)  
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle  
an das Revisionsamt  
an die Stadtkämmerei  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle  
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
  
- III. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB  
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).