

Luftreinhaltung
Information zu den Entscheidungsgründen des
Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018
betreffend die Sprungrevisionen in Sachen
Luftreinhalteplan Düsseldorf und Stuttgart

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11920

2 Anlagen

Bekanntgabe in der Vollversammlung des Stadtrates
vom 27.06.2018
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Am 22.05.2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Entscheidungsgründe zu den am 27.02.2018 vom BVerwG getroffenen Urteilen betreffend die Sprungrevisionen in Sachen Luftreinhalteplan Düsseldorf und Stuttgart veröffentlicht, die als Anlagen 1 und 2 beigelegt sind.¹ Entsprechend der Beschlussfassung² in der Vollversammlung am 21.03.2018 wird der Stadtrat erneut befasst, wenn die Entscheidungsgründe des BVerwG vorliegen. Dies erfolgt mit dieser Vorlage, die im Kontext und als Ergänzung der Sitzungsvorlage 14-20 / V 11152 vom 31.03.2018 zu verstehen ist. Nachfolgende Ausführungen sind im Benehmen zwischen dem Referat für Gesundheit und Umwelt (RGU) sowie dem Kreisverwaltungsreferat (KVR) erarbeitet worden.

1. Entscheidungen des BVerwG im Einzelnen

In seiner Grundsatzentscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht am 27.02.2018 entschieden, dass das nationale Recht im Zweifel so ausgelegt und angewendet werden muss, dass die europarechtlich vorgegebenen Grenzwerte zur Luftreinhaltung im Interesse des Gesundheitsschutzes eingehalten werden können. Strecken- oder flächenbezogene Fahrverbote sind daher im Rahmen der Luftreinhalteplanung grundsätzlich möglich, wenn sie zur Einhaltung der Grenzwerte notwendig sind und der

1 Vgl. auch: Homepage des Bundesverwaltungsgericht (Stand 12.06.2018):
Urteil in Sachen Stuttgart (BVerwG 7 C 30.17): <http://www.bverwg.de/de/270218U7C30.17.0>;
Urteil in Sachen Düsseldorf (BVerwG 7 C 26.16): <http://www.bverwg.de/de/270218U7C26.16.0>.
2 Vgl.: Sitzungsvorlage 14-20 / V 11152.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen berücksichtigt wurde.

1.1. Zuständigkeit der Länder bleibt unangetastet

Das BVerwG befasste sich in seiner Entscheidung mit zwei Gerichtsurteilen (Verwaltungsgericht (VG) Düsseldorf und VG Stuttgart), welche ausschließlich die von den jeweiligen Ländern erlassenen Luftreinhaltepläne zum Gegenstand hatten.³ Aussagen, dass Kommunen auf Basis der StVO selbst strecken- oder zonenbezogene Fahrverbote erlassen können, finden sich in den Entscheidungsgründen nicht. Vielmehr geht das BVerwG davon aus, dass das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um im Rahmen eines Luftreinhalteplans Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu ergreifen (§ 40 Abs. 1 oder 2 i.V.m. § 47 Abs. 4 Satz 1. BImSchG)⁴.

Damit wird die seitens der LHM vertretene Auffassung, als Kommune nicht zum Erlass von Fahrverboten auf Basis der StVO berechtigt zu sein, bestätigt. Zuständig für eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München ist der Freistaat Bayern bzw. die Regierung von Oberbayern, denn nach Art. 8 des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes (BayImSchG) stellen die Regierungen die Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG auf.

1.2. Große Relevanz der Verhältnismäßigkeit betont

Die überragende Bedeutung der Verhältnismäßigkeit wird in den Entscheidungsgründen betont. Dabei rückt das BVerwG folgende Aspekte in den Vordergrund:

a. Zeitlich abgestufte Einführung von Zufahrtsbeschränkungen

Bei zonalen Fahrverboten hält das BVerwG eine phasenweise Einführung für erforderlich. Während Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge EURO 4 sowie für Benzin-/Gasfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm EURO 3 sofort erlassen werden können, verlangt das BVerwG für EURO 5-Dieselfahrzeuge eine Übergangsfrist jedenfalls bis zum 01.09.2019, mithin vier Jahre nach Inkrafttreten der EURO 6-Norm für die Zulassung von Neufahrzeugen.⁵

Gleichzeitig eröffnet das BVerwG einen Spielraum, indem es ausführt, dass bei der Festsetzung der jeweiligen Stichtage auch die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu berücksichtigen sei. Dies könne bei deren Abnahme auch dazu führen, von Verkehrsverboten für EURO 5-Dieselfahrzeuge gänzlich Abstand zu nehmen oder diese später einzuführen. Genauere Hinweise, in welcher Größenordnung sich ein Rückgang der Grenzwertüber-

³ Vgl.: Sitzungsvorlage 14-20 / V 11152, S.3f.

⁴ Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffern 19-30, 37.

⁵ Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffern 42 und 43 und Urteil Düsseldorf, Randziffer 39f.

schreitungen bewegen müsste, um zumindest eine spätere Einführung von Fahrverboten für EURO 5-Dieselfahrzeuge (als den 01.09.2019) vorzusehen, sind den Entscheidungsgründen indes nicht zu entnehmen.⁶

b. Erfordernis hinreichender Ausnahmeregelungen

Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit der Einführung von Verkehrsverboten zur Reduzierung der Schadstoffemissionen ist untrennbar mit dem Abwägungsprozess zwischen Gesundheitsschutz einerseits und Schwere des Eingriffs in die Grundrechte der jeweiligen Fahrzeughalter andererseits verbunden. In Abhängigkeit davon, wie schnell im Interesse des Gesundheitsschutzes die Immissionswerte gesenkt werden müssen, ergibt sich grundsätzlich mehr oder weniger Handlungsraum für die Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen.

Nach Ausführungen des BVerwG sind bei Verkehrsverboten im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Ausnahmen zu prüfen. Dabei bezieht sich das BVerwG sowohl auf zonale- als auch auf streckenbezogene Fahrverbote.⁷ Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist zu prüfen, für welche Gruppen (z. B. Gewerbetreibende oder bestimmte Anwohnergruppen) und für welche Einzelpersonen Ausnahmen vom Verkehrsverbot zu gewähren sind. Die im Fall Stuttgart auf einem Wirkungsgutachten basierende Beschränkung auf 20 Prozent Ausnahmen vom Verkehrsverbot wurden durch das BVerwG nicht beanstandet.⁸

Die Schaffung landeseinheitlicher Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen ist nach Auffassung des BVerwG Aufgabe der für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörde.⁹

Nach Ansicht der LHM ist daher der Freistaat Bayern bzw. die Regierung von Oberbayern zur Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen zuständig.

c. Nachrüstung

Das BVerwG sieht ausdrücklich vor, dass Ausnahmegenehmigungen auch mit der Einräumung von Übergangsfristen für den Fall der Nachrüstung „geeigneter Abgasreinigungstechnik“ von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm EURO 5 verbunden werden können und bezeichnet derartige Ausnahmen als „Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit“. Welche Anforderungen an eine „geeignete Abgasreinigungstechnik“ zu stellen sind, bleibt indes offen, so dass sowohl Software- wie auch Hardwarelösungen denkbar erscheinen.¹⁰ Insbesondere vor diesem Hintergrund bleibt der Bund aufgefordert, entspre-

6 Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 44, Urteil Düsseldorf, Randziffer 41.

7 Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 45; Urteil Düsseldorf, Randziffer 42.

8 Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 18.

9 Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 64, Urteil Düsseldorf, Randziffer 63.

10 Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 45.

chende Nachrüstungen von Seiten der Automobilindustrie zeitnah und auf Kosten der verursachenden Hersteller einzufordern.

d. Keine Entschädigungsregelung erforderlich

Ein - nach Maßgabe der Urteile des BVerwG - verhältnismäßig ausgestaltetes Fahrverbot für Dieselfahrzeuge stellt nach Sicht des BVerwG in verfassungsrechtlicher Sicht eine Inhaltsbestimmung des Eigentums dar und bedarf als solche keiner Entschädigungsregelung.¹¹

1.3. Auswirkungen auf die Bewertung der Situation in München

Die sich aus den Entscheidungsgründen ergebenden Erwägungen des Gerichts führen zu keiner neuen Bewertung der Situation in München.¹²

Einzelstreckenbezogene Verkehrsbeschränkungen hält das BVerwG dann nicht mehr für ein geeignetes Mittel, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂-Grenzwertes an anderer Stelle führen.¹³

Streckenbezogene Fahrverbote würden in München eine erhebliche Zahl an Straßenabschnitten betreffen (123 km von 511 km Hauptverkehrsstraßennetz). Sie würden dabei lediglich eine Verlagerung des Verkehrs und aufgrund fehlender Aufnahmekapazitäten auf anderen Streckenabschnitten Grenzwertüberschreitungen an anderer Stelle bewirken. Streckenbezogene Fahrverbote stellen damit aufgrund der hohen Anzahl an betroffenen Streckenabschnitten kein geeignetes Mittel zur Grenzwerteinhaltung für das Stadtgebiet München dar. Unverändert bleibt deshalb die bisherige Einschätzung, nach welcher streckenbezogene Fahrverbote in München keine geeignete Lösung darstellen, die zudem nach Urteil des BVerwG unverhältnismäßig und daher unzulässig sind.

Umsetzung – Personalausstattung

Bei einer Weiterentwicklung der Umweltzone durch die Regierung von Oberbayern werden aufgrund der zu erwartenden Anträge auf vom KVR zur prüfende und zu erteilende Ausnahmegenehmigungen zusätzlich umfangreiche Personalressourcen beim KVR erforderlich.

Umsetzung – Beschilderung

Das BVerwG bestätigt die vom VG Stuttgart vorgeschlagene Beschilderung, mit der Zufahrtsbeschränkungen nicht nur nach Plaketten, sondern auch nach Antriebsart und Emissionsklassen differenziert werden. Das Stuttgarter Fahrverbot kann durch eine Kombination des Umweltzonenschildes (Zeichen 270.1

¹¹ Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 48.

¹² Vgl.: Sitzungsvorlagen 14-20 / V 11152, V 10628, V 07383.

¹³ Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 66.

der Anlage 2 zur StVO) mit einem neu von der zuständigen Landesbehörde zu schaffenden Zusatzzeichen mit dem Text "Diesel Euro 6 und andere ab Euro 3 frei" umgesetzt werden.¹⁴

Die bisherige Hürde der fehlenden Möglichkeit zur Beschilderung kann damit von der zuständigen Landesbehörde genommen werden. Damit ist jetzt eine Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone durch den Freistaat Bayern möglich.

Umsetzung – Kontrollierbarkeit

In der Urteilsbegründung wird zur Vollziehbarkeit von Verkehrsverboten ohne eine bundesrechtliche Plakettenlösung Stellung bezogen. Bzgl. der Intensität von Kontrollen weist das BVerwG darauf hin, dass bei anderen Verkehrsregelungen wie etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen auch nur stichprobenartig geprüft werde. Im fließenden Verkehr sind die Kontrollen nach Ansicht des BVerwG durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung Teil I durchführbar. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Polizei. Zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs wird die Möglichkeit der Halterabfrage genannt. Die Kontrolle des Verkehrsverbots im ruhenden Verkehr mittels Halterabfrage durch das KVR ist technisch grundsätzlich durchführbar, sie birgt jedoch erhebliche praktische und rechtliche Probleme:

Zum einen ist ein solcher Datenabruf bisher ausschließlich zur Verfolgung einer Verkehrsordnungswidrigkeit erlaubt. Ob eine solche tatsächlich vorliegt, kann der Außendienst aber zunächst nicht erkennen. Es müssten also in der Praxis, vor Einleitung eines entsprechenden Verfahrens durch den Innendienst, die in einer neu ausgestalteten Umweltzone abgestellten Kfz überprüft werden und entsprechende Halterabfragen erfolgen. Erst dann könnten Verstöße festgestellt werden.

Darüber hinaus ist eine solche direkte Abfrage der technischen Daten jedes einzelnen Fahrzeugs vor Ort durch den Außendienst und eine sofortige Prüfung durch den Innendienst vor Einleitung eines Verfahrens in der Praxis auf Grund der Vielzahl der Fahrzeuge kaum umsetzbar.

Dieses Vorgehen würde zudem bedeuten, jeder Halterin bzw. jedem Halter eines Fahrzeugs zunächst pauschal eine Verkehrsordnungswidrigkeit zu unterstellen und dann nur diejenigen Verfahren weiterzuverfolgen, bei denen tatsächlich keine Einfahrtberechtigung vorliegt. Eine solche Vorgehensweise erscheint aus der Sicht des KVR rechtlich problematisch.

Das BVerwG geht in seinen Ausführungen zum Vollzug der Verkehrsverbote weder auf die hier genannten Bedenken ein, noch werden konkrete Hinweise zum Vollzug gegeben. Vielmehr verweist das BVerwG hinsichtlich etwaiger

¹⁴ Vgl.: Urteil Stuttgart, Randziffer 54-58.

Schwierigkeiten im Vollzug auf die für den Luftreinhalteplan zuständigen Behörden. Es sei ihre Aufgabe, Vollzugsdefiziten mit einheitlichen Vollzugshinweisen für die Verkehrsverbote entgegen zu treten.¹⁵ Nach Auffassung der LHM ist daher der Freistaat Bayern bzw. die Regierung von Oberbayern aufgefordert, solche Vollzugsregelungen aufzustellen.

Bundeseinheitliche Kennzeichnungsmöglichkeit von Fahrzeugen notwendig
Abgesehen davon besteht nach Einschätzung der Stadtverwaltung weiterhin die Notwendigkeit, für einen praktikablen und bundeseinheitlich gleichen Vollzug einer Weiterentwicklung des bewährten Instruments Umweltzone einheitliche Plaketten zur Kennzeichnung von NO₂-emissionsarmen Fahrzeugen zu schaffen. Der Bundesgesetzgeber bleibt daher aufgefordert, die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen durch eine Novellierung der 35. BImSchV zu schaffen.

Insgesamt stellt die Weiterentwicklung der Umweltzone in München entsprechend der Stadtratsbeschlusslage¹⁶ auch auf Grundlage der vorliegenden Entscheidungsgründe das geeignete Mittel zur Reduzierung der NO₂-Werte und schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂-Grenzwerte in München dar.

2. Weiteres Vorgehen

Wie oben ausgeführt, liegt die Entscheidung über das Aufgreifen der durch das BVerwG eröffneten Handlungsmöglichkeiten zur notwendigen Einhaltung der gesetzlichen Immissionsgrenzwerte bei der für die Luftreinhalteplanung zuständigen Behörde, beim Freistaat Bayern bzw. der Regierung von Oberbayern.

Bei einer Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im Zuge einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans wird ein besonderes Augenmerk ebenso auf die zeitlich gestufte Einführung zu legen sein, welche auch die Fortentwicklung der Grenzwertüberschreitungen berücksichtigen muss, wie auch auf verhältnismäßige Ausnahmeregelungen für Anwohnerinnen und Anwohner, Handwerkerinnen und Handwerker und andere vergleichbar betroffene Personengruppen. Der Katalog der bisherigen, auf Feinstaub ausgerichteten Ausnahmeregelungen muss entsprechend weiterentwickelt werden.

Zur Frage, welche Konsequenzen der Freistaat bzw. die Regierung von Oberbayern aus der Grundsatzentscheidung des BVerwG für eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München zieht und ob die vom BVerwG eröffnete Möglichkeit strecken- oder flächenbezogener Zufahrtsbeschränkungen aufgegriffen werden, hat

¹⁵ Vgl.: Urteil Düsseldorf, Randziffer 63; Urteil Stuttgart, Randziffer 64.

¹⁶ Vgl.: Sitzungsvorlagen 14-20 / V 11152, V 10628, V 07383.

sich das RGU bereits an die Regierung von Oberbayern gewandt. Dabei wurde auch eine entsprechende Wirksamkeitsberechnung angeregt, um im Sinne des vom BVerwG stark betonten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine Abwägung der Ausgestaltung der sich wechselseitig beeinflussenden Handlungshebel Übergangsfristen/Ausnahmeregelungen im Zielkonflikt der Grenzwerteinhaltung im Interesse des Gesundheitsschutz auf der einen Seite und des Eingriffs in die Grundrechte der jeweiligen Fahrzeughalter auf der anderen Seite vornehmen zu können.

Die Beschlusslage des Münchner Stadtrats, eine Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im Sinne der Maßnahme 2 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans des Freistaat Bayern für die Stadt München mit stufenweisen Zufahrtsbeschränkungen für stark NO₂-emittierende Fahrzeuge bei Wahrung der Verhältnismäßigkeit durch Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen anzustreben, wurde der Regierung von Oberbayern ebenfalls durch Zuleitung der entsprechenden Beschlüsse (Sitzungsvorlagen 14-20 / V 11152 und V 10628) zur Kenntnis gegeben.

Eine Reaktion der Regierung von Oberbayern erfolgte bis Redaktionsschluss nicht.

Entsprechend der Beschlussfassung¹⁷ der Vollversammlung des Stadtrats am 21.03.2018 wurde ein Vertreter des Freistaats zur Teilnahme an der heutigen Sitzung eingeladen.

3. Zusammenfassung

In den Ausführungen des BVerwG ergeben sich keine Hinweise darauf, dass Kommunen selbst auf Basis der StVO Fahrverbote erlassen können. Vielmehr wird auf die für die Luftreinhaltung zuständige Behörde und den Rahmen eines Luftreinhalteplans verwiesen. Für die Landeshauptstadt München ist der Freistaat Bayern bzw. die Regierung von Oberbayern die zuständige Behörde.

Grundsätzlich sind sowohl strecken-, als auch flächenbezogene Fahrverbote möglich, wenn dies zur schnellstmöglichen Einhaltung der lufthygienischen Grenzwerte für notwendig erachtet wird. Jedoch ist dabei eine Abwägung zwischen dem Gesundheitsschutz einerseits und der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte der jeweiligen Fahrzeughalter andererseits nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unerlässlich. Fahrverbote dürfen zu keinen Verlagerungseffekte führen, die an anderer Stelle Grenzwertüberschreitungen verursachen. Auch ist zu prüfen, für welche Gruppen (z. B. Handwerker, bestimmte Anwohnergruppen) und für welche Einzelpersonen Ausnahmen zu gewähren sind. Ausnahmeregelungen in Form einer Übergangsfrist für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm EURO 5 sind zudem als Baustein möglich, wenn deren Abgastechnik entsprechend nachgerüstet wird. Während für Dieselfahrzeuge der

¹⁷ Vgl.: Sitzungsvorlagen 14-20 / V 11152.

Abgasnorm EURO 4 und schlechter sowie für Benzin-/Gasfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm EURO 3 sofort ein Fahrverbot erteilt werden kann, ist dies für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm EURO 5 erst ab 1.09.2019 möglich. Sollten die Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker abnehmen als prognostiziert, wäre nach Ansicht des BVerwG hierauf mit einem Verzicht oder einer späteren Einführung eines Verkehrsverbots jedenfalls für Euro 5-Dieselfahrzeuge zu reagieren.

Die für die Beschilderung eines Fahrverbots notwendigen zusätzlichen Straßenzeichen können von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde geschaffen werden. Das BVerwG sieht die Kontrolle und damit den Vollzug zwar ohne Kennzeichnung der Fahrzeuge durch zusätzliche Plaketten, die der Bund durch eine Novellierung der Kennzeichnungsvorordnung (35. BImSchV) schaffen müsste, als erschwert, aber als möglich an. Ein im Lebensalltag umsetzbarer, praktikabler Vollzug erscheint aus Sicht der Stadtverwaltung jedoch nur eingeschränkt möglich. Daher bleibt der Bund im Interesse eines bundeseinheitlich geordneten und vollziehbaren Vorgehens nach wie vor aufgerufen, entsprechend notwendige Plaketten zur Kennzeichnung NO₂-emissionsarmer Fahrzeuge zu schaffen.

Zur Frage, welche Konsequenzen der Freistaat bzw. die Regierung von Oberbayern aus der Grundsatzentscheidung des BVerwG für eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt München zieht und ob die vom BVerwG eröffnete Möglichkeit strecken- oder flächenbezogener Zufahrtsbeschränkungen aufgegriffen werden, hat sich das RGU bereits an die Regierung von Oberbayern gewandt. Dabei wurde auch eine entsprechende Wirksamkeitsberechnung angeregt, um im Sinne des vom BVerwG stark betonten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eine Abwägung der Ausgestaltung der sich wechselseitig beeinflussenden Handlungshebel Übergangsfristen/Ausnahmeregelungen im Zielkonflikt der Grenzwerteinhaltung im Interesse des Gesundheitsschutz auf der einen Seite und des Eingriffs in die Grundrechte der jeweiligen Fahrzeughalter auf der anderen Seite vornehmen zu können.

Das Kreisverwaltungsreferat zeichnet diese Bekanntgabe mit.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der Verwaltungsbeirat Herr Stadtrat Jens Röver, das Kreisverwaltungsreferat sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

III. Abdruck von I. mit II.

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

an das Kreisverwaltungsreferat

**IV. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).**