

## **Luftreinhaltung**

### **Information zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 betreffend die Sprungrevisionen in Sachen Luftreinhalteplan Düsseldorf und Stuttgart**

#### **Unverzüglich Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ziehen!**

Antrag Nr. 14-20 / A 03862 der Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL  
vom 28.02.2018, eingegangen am 28.02.2018

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11152**

2 Anlagen

#### **Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 21.03.2018**

Öffentliche Sitzung

## **I. Vortrag der Referentin**

### **1. Anlass**

Am 27.02.2018 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) seine bundesweit erwartete Entscheidung zur Möglichkeit von Fahrverboten in den Fällen der Luftreinhaltepläne des Landes Nordrhein-Westfalen für die Stadt Düsseldorf und des Landes Baden-Württemberg für die Stadt Stuttgart verkündet (vgl. Pressemitteilung, Anlage 1). Auch wenn sich aus dieser Entscheidung keine direkte rechtliche Verpflichtung für den Freistaat Bayern und die Landeshauptstadt München ergibt, so hat die Entscheidung als so genanntes Grundsatzurteil richtungsweisende Signalwirkung für die Verbesserung der Luftsituation in von Grenzwertüberschreitungen (PM10 und/oder NO<sub>2</sub>) betroffenen Städten in Deutschland.

Am 28.02.2018 hat die Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL den Antrag „Unverzüglich Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ziehen!“ (Antrag-Nr. 14-20 / A 03862, Anlage 2) gestellt und einen gestuften Vorschlag für Fahrverbote mit Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen sowie die Erstellung eines diesbezüglichen Umsetzungskonzepts durch die Stadtverwaltung bis zur Sommerpause beantragt. Auch solle eine Koordination mit anderen betroffenen Kommunen erfolgen. Zudem wird der Oberbürgermeister gebeten, zum einen mit der BMW Group zur Finanzierung von Hardware-Nachrüstungen für deren Fahrzeuge in Kontakt zu treten. Zum anderen solle der Oberbürgermeister mit dem Freistaat und anderen betroffenen Oberbürgermeistern eine Initiative ergreifen, um eine allgemeine von Herstellern finanzierte Nachrüstung für die Automobilindustrie zu erreichen.

Mit nachfolgenden Ausführungen werden der Anlass und die Entscheidung des BVerwG vorbehaltlich der Veröffentlichung der noch ausstehenden Entscheidungsgründe des BVerwG sowie die Übertragbarkeit auf München erläutert und auf dieser Basis der Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 03862 behandelt.

Diese Vorlage basiert auf den Ausführungen zum Themenkomplex Luftreinhaltung und Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte sowie der Szenarienuntersuchung der Stadtverwaltung in den Stadtratsvorlagen aus dem Januar 2017 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383) und Januar 2018 (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628).

## 2. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Mit den von den erstinstanzlichen Gerichten jeweils zugelassenen und am 22.02.2018 vor dem BVerwG verhandelten Sprungrevisionen hatten die Länder Nordrhein-Westfalen (BVerwG 7 C 26.16) und Baden-Württemberg (BVerwG 7 C 30.17) die gegen sie ergangenen Urteile vom Verwaltungsgericht Düsseldorf bzw. vom VG Stuttgart zur Überprüfung gestellt. Sowohl das Land Baden-Württemberg als auch das Land Nordrhein-Westfalen hielten Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge auf der Grundlage des geltenden Rechts entgegen den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten für unzulässig.

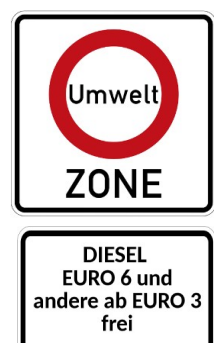
### 2.1. Verhandlungsgegenstand

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf (VG Düsseldorf) hatte das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 13.09.2016 verpflichtet, den Luftreinhalteplan für Düsseldorf so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für  $\text{NO}_2$  i.H.v.  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Stadtgebiet Düsseldorf enthält. (Beschränkte) Fahrverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge seien rechtlich (und tatsächlich) nicht von vornherein ausgeschlossen. Das VG Düsseldorf hielt es insoweit grundsätzlich für möglich, Einfahrtsverbote auf das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO versehen mit dem Zusatzzeichen 'Nur Diesel' – ggfs. unter Beschränkung auf bestimmte Dieselfahrzeuge (mit schlechtem Emissionsverhalten) – zur Umsetzung von in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Verkehrsbeschränkung zu stützen.



Das Verwaltungsgericht Stuttgart (VG Stuttgart) wiederum hatte das Land Baden-Württemberg mit Urteil vom 26.07.2017 verpflichtet, den Luftreinhalteplan für Stuttgart so fortzuschreiben bzw. zu ergänzen, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für  $\text{NO}_2$  i.H.v.  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und des Stundengrenzwertes für  $\text{NO}_2$  von  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält. Ein solches Verkehrsverbot könne grundsätzlich in rechtlich zulässiger Weise durchgesetzt werden.

In Bezug auf die dazu erforderliche Beschilderung schlug das VG Stuttgart einen anderen Weg als das VG Düsseldorf vor. Das Verkehrsverbot sollte durch die Kombination des Umweltzonenzeichens (Zeichen 270.1 der Anlage 2 zur StVO) 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. Nebenstehende Illustration ist eine mögliche Umsetzung nach dem Urteil des VG Stuttgart.

## 2.2. Entscheidung

Eine abschließende Darstellung und Bewertung der Entscheidung des BVerwG vom 27.02.2018 kann erst nach Vorliegen der Entscheidungsgründe erfolgen. Nachfolgende Ausführungen basieren auf der bisherigen Veröffentlichung des BVerwG vom 27.02.2018 (Anlage 1) und können nicht als abschließend gelten. Die Veröffentlichung der Entscheidungsgründe wurde vom BVerwG für bis ca. Ende April 2018 avisiert.

### Europäisches Recht hebt Bundesrecht auf

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ergibt sich, dass nationales Recht, dessen unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, unangewendet bleiben muss, wenn dies für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts erforderlich ist (so genannter *effet utile*).

In Anwendung dieser Rechtsprechung müssen nach Ansicht des BVerwG die grundsätzlich bestehende Sperrwirkung der Kennzeichnungsverordnung sowie die StVO, soweit diese der Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung entgegensteht, unangewendet bleiben, wenn ein Verkehrsverbot für Diesel-Kraftfahrzeuge sich als die einzig geeignete Maßnahme erweist, den Zeitraum einer Nichteinhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

Daraus hat das BVerwG folgende Schlüsse gezogen:

- a) Die so genannte Privilegienfeindlichkeit der StVO, nach welcher sämtliche Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer gleich zu behandeln und deshalb nur auf Diesel-Fahrzeuge ausgerichtete Fahrverbote eigentlich nicht möglich wären, gilt nicht für verkehrsbeschränkende Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte.

Streckenbezogene Fahrverbote allein für Dieselfahrzeuge sind damit nach Ansicht des BVerwG als Maßnahmen innerhalb eines Luftreinhalteplans zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte grundsätzlich möglich. In diesem Rahmen können damit grundsätzlich – wie vom VG Düsseldorf angenommen – Einfahrverbote auf das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO versehen mit dem Zusatzzeichen 'Nur Diesel' zur Umsetzung von in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen gestützt werden.

- b) Die bundesrechtliche Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung (Kennzeichnungsverordnung, sogenannte „Plakettenverordnung“) ermöglicht nach Ansicht des BVerwG den Erlass von Verkehrsverboten, die an das Emissionsverhalten von Kraftfahrzeugen anknüpfen, zwar grundsätzlich nur nach den in ihr enthaltenen Maßgaben (rote, gelbe und grüne Plakette). Dies soll nach Auffassung des BVerwG aber keine anderweitigen Fahrverbote ausschließen, wenn ein Verkehrsverbot für Diesel-Kraftfahrzeuge sich als die einzig geeignete Maßnahme erweist, den Zeitraum einer Nichteinhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.

Somit könnten nach der Entscheidung des BVerwG auch ohne eine 'blaue Plakette' und eine entsprechende Kennzeichnung der betroffenen Fahrzeuge Umweltzonen differenziert nach Emissionsklassen über einen Luftreinhalteplan und durch Erlass von entsprechenden Zusatzzeichen zum Umweltzonenzeichen (Zeichen 270.1) durch das zuständige Land zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte weiterentwickelt werden.

#### Verhältnismäßigkeit ist zu wahren

Dabei betonte das BVerwG, dass bei Erlass von Fahrverboten der - im Recht der Europäischen Union wie auch im Grundgesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) verankerte - Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in jedem Fall gewahrt werden müsse. Dies schließt die übergangslose Einführung von Dieselfahrverboten aus.

Das BVerwG hielt insbesondere eine phasenweise Einführung von Verkehrsverboten für denkbar, die in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis einschließlich Emissionsklasse EURO 4) betrifft. Für Stuttgart könnte eine solche phasenweise Einführung nach Ansicht des Gerichts möglicherweise so ausgestaltet werden, dass Diesel-Fahrzeugen der Emissionsklassen EURO 5 und EURO 6 noch bis zum 31.08.2019 und danach nur noch Fahrzeugen mit EURO 6 die Einfahrt in die Umweltzone erlaubt wird.

Darüber hinaus sind zur Sicherstellung der Verhältnismäßigkeit auch nach Ansicht des BVerwG hinreichende Ausnahmen zwingend erforderlich, z. B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen.

#### Zuständigkeit für Fahrverbote ist ungeklärt

Die vor dem BVerwG behandelten, oben skizzierten Verfahren betreffen jeweils verwaltungsgerichtliche Vorentscheidungen zu Luftreinhalteplänen. Die Möglichkeit entsprechender Diesel-Fahrverbote wurde in diesen nur im Zusammenhang mit § 40 Abs. 1 S.1 BImSchG und somit innerhalb eines Luftreinhalteplans thematisiert. In den nun vom

BVerwG bestätigten Urteilen wurden deshalb auch nicht die betroffenen Städte, sondern die für den Erlass der Luftreinhaltepläne zuständigen Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund wurde in der mündlichen Verhandlung vor dem BVerwG am 22.02.2018 die Frage, ob auch unabhängig von einem Luftreinhalteplan Fahrverbote allein auf Basis der StVO möglich sind und damit unmittelbar von den betroffenen Kommunen verhängt werden könnten, nicht thematisiert. Auch die Pressemitteilung des BVerwG vom 27.02.2018 (Anlage 1) lässt insoweit keine abschließende Einschätzung zu. Ob diese Frage vom BVerwG eventuell in den Entscheidungsgründen behandelt wird, ist nicht absehbar.

Mit guten Argumenten könnte man die Annahme einer Zuständigkeit der Kommunen als einen unzulässigen Eingriff in die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Kommunen ansehen, welcher wohl auch nicht unter Verweis auf den *effet utile* zu rechtfertigen sein dürfte. Denn dieser verpflichtet zwar die Gerichte, bei der Auslegung einzelner Normen dem Recht der Europäischen Union zu maximaler Wirkung zu verhelfen. Er berechtigt jedoch wohl nicht zu einer Auslegung der in Deutschland bestehenden Kompetenzverteilung dahingehend, dass Maßnahmen der Luftreinhalteplanung nunmehr von dafür unzuständigen Kommunen ergriffen werden können. Denn ein solches Verständnis des *effet utile* würde im Ergebnis dazu führen, dass die Gerichte aktiv in die Zuständigkeitsverteilung eingreifen könnten. Eine solche Befugnis könnte jedoch als Rechtsetzungsbefugnis der Gerichte zu qualifizieren sein und damit dem verfassungsmäßigen Prinzip der Gewaltenteilung widersprechen.

Darüber hinaus hat das BVerwG mit seiner Entscheidung den zuständigen Behörden (in Bayern ist dies die Regierung von Oberbayern) nunmehr das aus Sicht des Gerichts zur Verfügung stehende Instrumentarium aufgezeigt, um die Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte schnellstmöglich zu erreichen und so dem Recht der Europäischen Union zu maximaler Wirksamkeit zu verhelfen. Es spricht viel dafür, dass eine darüber hinausgehende Kompetenzverlagerung auf die bislang unzuständigen Kommunen nicht erforderlich und deshalb auch nicht mit dem *effet utile* zu begründen wäre.

### 3. Übertragbarkeit auf München

Die Stadtverwaltung hat bereits mehrere Szenarien pauschaler und verursacherbezogener Fahrverbote in München untersucht und dem Stadtrat im Januar 2018 berichtet (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628). Nachfolgende Ausführungen basieren auf diesen Erkenntnissen und beziehen sich auf diese Vorlage.

#### 3.1 Mögliche streckenbezogene Fahrverbote analog VG Düsseldorf

Wie oben ausgeführt, hat das BVerwG im Fall betreffend den Luftreinhalteplan des Landes Nordrhein-Westfalen für Düsseldorf streckenbezogene Fahrverbote für Dieselfahrzeuge unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit mit Hilfe des Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO versehen mit dem Zusatzzeichen 'Nur Diesel' grundsätzlich für rechtlich möglich erachtet.

Nach der am 18.07.2017 von der Regierung von Oberbayern veröffentlichten und im Auftrag des Landesamts für Umwelt erstellten Modellberechnung sind im Stadtgebiet München 24 % des 511 km betrachteten Hauptverkehrsstraßennetz, also 123 km, von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen (> 40 µg/m<sup>3</sup>) betroffen.<sup>1</sup> Sollten alle von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen/-abschnitte für Diesel-Fahrzeuge in München gesperrt werden, wäre dies mit einem Aufwand von rund 130.000 Straßenzeichen im Stadtgebiet zu Kosten von über 18 Mio. Euro sowie mit einem Zeitaufwand von 2-3 Jahren zur Bestellung, Produktion und Aufstellung der Straßenzeichen verbunden. Zudem müssten dauerhaft rund 100 Personalstellen für die Prüfung und Ausstellung von Ausnahmegenehmigungen für die betroffenen Halterinnen und Halter – in diesem Szenario aller Diesel-Fahrzeuge – in der Stadtverwaltung geschaffen werden.

Eine Sperrung all dieser Straßenabschnitte wäre aufgrund der notwendigen hohen Anzahl an Straßenschildern weder praktikabel umsetzbar noch kontrollierbar. Denn im fließenden und ruhenden Straßenverkehr können Fahrzeuge ohne Kennzeichnung von außen nicht als Diesel-Fahrzeuge erkannt werden. Dieselfahrverbote ohne neue Plaketten böten somit bei Verstößen keine Ahndungsmöglichkeit für die Polizei, aber auch nicht für die städtische Verkehrsüberwachung, die darüber hinaus für Verstöße gegen Zeichen 251, das sich ausschließlich an den fließenden Verkehr richtet, überhaupt nicht zuständig wäre, da sie von jeher nur im Rahmen des ruhenden Verkehrs, sprich von parkenden Fahrzeugen, ahnden kann. Es existiert zwar ein Tatbestand im einschlägigen Bußgeldkatalog, der bei entsprechender Kennzeichnung der Fahrzeuge eine Ahndung zuließe, jedoch hat die für Z 251 allein zuständige Polizei schon verdeutlicht, dass sie dafür keine Kapazitäten hat.

<sup>1</sup> Regierung von Oberbayern: Übersichtskarte zu Straßen mit NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen sowie erläuternde Informationen, Internetquelle, 2.3.2018: <https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/allgemein/luftreinhalte/02716/>

Umso mehr gälte dies für eine, wie auch immer von Land oder Stadt neu gestaltete Plakette, weil auch in diesem Fall, der städtischen Verkehrsüberwachung jegliche Ahndungsmöglichkeit gegen Z 251 weiter fehlen würde. Für etwaig angedachte Kontrollen im fließenden Verkehr allein durch die Polizei würden, wie schon verdeutlicht, keinerlei Kapazitäten bestehen.

Für eine Kontrolle per Videoüberwachung mit fest installierten Kameras fehlt in Deutschland, ungeachtet datenschutzrechtlicher Fragen, die Gesetzesgrundlage. Daher scheidet diese Art der Kontrolle als theoretisch denkbare Lösung auch schon aufgrund der unbestimmten Vorlaufzeit zur Realisierung aus.

Neben der Tatsache, dass bei Fahrverboten auf 123 km Hauptverkehrsstraßen das gesamte Straßenverkehrsnetz der Stadt massiv beeinträchtigt würde bzw. die Verkehrsadern der Stadt zum Erliegen kämen, wäre damit im Sinne der Luftreinhaltung keine Verbesserung erreicht. Denn der Ausweichverkehr würde die Bündelfunktion der Hauptverkehrsstraßen aufheben und den Verkehr in Nebenstraßen und Wohngebiete verdrängen. Damit würde die Luftbelastung lediglich örtlich verlagert und Grenzwertüberschreitungen an anderen Stellen wären vorprogrammiert. Bei der Vielzahl betroffener Straßen würde – insbesondere aufgrund der Betroffenheit zentraler Hauptverkehrsstraßen – letztendlich eine zonengleiche Wirkung entstehen, deren Bewältigung einer planerischen Entscheidung bedarf, für die gerade das Instrumentarium des Luftreinhalteplans geschaffen wurde.

Die Untersuchung der Szenarien pauschaler Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge nach StVO hat bereits gezeigt, dass diese Maßnahme weder zeitlich oder sachlich geeignet, noch kontrollierbar und damit nicht vollziehbar und somit insgesamt nicht verhältnismäßig ist. Sie geht in der Umsetzungspraxis mit einer fehlenden Kontrollmöglichkeit und massiven Verdrängungseffekt einher, die die Problembereiche der Luftreinhaltung mehr verschieben, als lösen.

Auch wenn nach Entscheidung des BVerwG streckenbezogene Fahrverbote grundsätzlich zulässig sind, so ist diese Herangehensweise aufgrund der hohen Anzahl an betroffenen Straßenabschnitten (123 km von 511 km Hauptverkehrsstraßennetz) kein probates Mittel zur Verbesserung der Luftsituation und Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte in München.

Sollte der Bund entsprechend der Ankündigung der Bundesregierung, „...eine neue Rechtsgrundlage zur Anordnung von streckenbezogenen Verkehrsverboten oder -beschränkungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor Feinstaub und Abgasen (Stickstoffdioxid) in der Straßenverkehrsordnung (StVO)...“<sup>2</sup> schaffen wollen, würde diese Handlungsgrundlage aus den oben dargelegten Gründen für die Landeshaupt-



stadt München keinen Lösungsansatz zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen bieten.

### **3.2 Mögliche flächenbezogene Fahrverbote analog VG Stuttgart**

Wie oben ausgeführt, hat das BVerwG die Entscheidung des VG Stuttgart bestätigt und damit verursacherbezogene Fahrverbote unter Nutzung von Zeichen 270.1 der Anlage 2 zur StVO mit Zusatzzeichen („Diesel EURO 6 und andere ab EURO 3 frei“) durch eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans des Landes Baden-Württemberg für Stuttgart für rechtlich möglich erachtet. Eine Fahreinschränkung für Diesel-Fahrzeuge unterhalb der Schadstoffklasse EURO 6 sowie andere Kraftfahrzeuge unterhalb der Schadstoffklasse EURO 3 sei eine geeignete Luftreinhaltemaßnahme. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit könne jedoch nur ein stufenweises Vorgehen flankiert von Ausnahmeregelungen angewandt werden. So könnten in der ersten Stufe nur ältere Diesel-Fahrzeuge bis einschließlich Abgasnorm EURO 4 ausgeschlossen werden. Fahreinschränkungen für Diesel-Fahrzeuge der Schadstoffklasse 5 dürften frühestens zum 01.09.2019 vorgesehen werden.

Die Szenarienuntersuchung der Stadtverwaltung (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628) hatte gezeigt, dass verursacherbezogene, flächendeckende Fahrverbote in Form einer Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone auch für München das geeignete Mittel sind, um die Luftsituation zu verbessern und die NO<sub>2</sub>-Belastung entscheidend zu reduzieren.

Aus der Entscheidung des BVerwG – soweit sich deren Inhalt aus der Pressemitteilung des BVerwG ablesen lässt – zum Luftreinhalteplan für die Landeshauptstadt Stuttgart könnten für München auf Basis der Voruntersuchung der Stadtverwaltung vorbehaltlich der Analyse der Entscheidungsgründe folgende Rückschlüsse gezogen werden:

#### Umgriff der Umweltzone innerhalb des Mittleren Rings

Der Umgriff der bestehenden Umweltzone umfasst das Gebiet innerhalb des Mittleren Rings. Bei Einführung der Umweltzone im Jahr 2008 standen die hohen Feinstaubwerte im Fokus. Mit der schrittweisen Verschärfung der Zufahrtserlaubnis konnte eine nachhaltige Verbesserung der Feinstaubwerte und damit die Einhaltung der Grenzwerte seit 2012 nicht nur im Umgriff der Umweltzone, sondern im gesamten Münchner Stadtgebiet erreicht werden. Der Umgriff der Umweltzone und die stufenweise verschärften Zufahrtsanforderungen hatten eine hohe Signalwirkung, die einen breiten Austausch und damit eine signifikante Erneuerung der Fahrzeugflotte auf den Straßen im gesamten Münchner Stadtgebiet auslöste. Vor dem Hintergrund dieses

erfolgreichen Vorgehens würde sich anbieten, den Umgriff der bestehenden Umweltzone innerhalb des Mittleren Rings beizubehalten.

### Beschilderung

Bisher scheiterte eine Weiterentwicklung des Instruments Umweltzone an der fehlenden Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) und damit auch der Regulierung und Beschilderung der Zufahrtsberechtigung in die Umweltzone durch den zuständigen Bund. Nach Entscheidung des BVerwG ist es nunmehr jedoch möglich, auch ohne eine Novellierung der Kennzeichnungsverordnung durch die Schaffung eines entsprechenden Zusatzzeichen die Teilnahme am Verkehr in der Umweltzone für Fahrzeuge mit einem bestimmten Emissionsverhalten auszuschließen. Da jede Weiterentwicklung der bestehenden Umweltzone über eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgen muss, könnte dies durch den Freistaat Bayern in diesem Rahmen erfolgen.

Um ein stufenweises Vorgehen, wie vom BVerwG zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorgesehen, umsetzen zu können, müsste der Freistaat Bayern zwei Zusatzzeichen als Ergänzung zum Umweltzonenzeichen (Zeichen 270.1 der Anlage 2 zur StVO) schaffen. Mit diesen Zeichen könnten 2 Stufen geregelt werden, indem zunächst für Diesel-Fahrzeuge schlechter EURO 5 und dann in einem zweiten Schritt schlechter EURO 6 die Zufahrt in die Umweltzone ausgeschlossen wird.

Für die Beschilderung müssten im bestehenden Umgriff der Umweltzone rund 350 ergänzende Schilder an bestehenden Standorten für die Kennzeichnung der Einfahrt bei Kosten von rund 70.000 Euro ausgetauscht werden, was in einem Zeitfenster von etwa 5 Monaten technisch realisierbar wäre.

Bei der Bewertung der Verhältnismäßigkeit spielen insbesondere die zu erzielenden Emissionsreduzierungen auf der einen Seite und die Frage der Betroffenheiten bei den Verkehrsteilnehmern auf der anderen Seite eine erhebliche Rolle. Auch hier gilt, dass für diese Abwägung das Instrument des Luftreinhalteplans das adäquate Mittel darstellt.

Bei Umsetzung von Diesel-Fahrverboten sind Klagen der betroffenen Autobesitzerinnen und Autobesitzer in verschiedenen Varianten denkbar. Zum einen gegen die jeweilige Beschilderung, zum anderen auf die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen. Ferner sind auch Schadensersatzklagen nicht auszuschließen, insbesondere, wenn sich in einem gerichtlichen Verfahren herausstellen sollte, dass eine entsprechende Beschilderung rechtswidrig war oder die Voraussetzungen zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zu „eng“ gefasst waren.

Auch vor diesem Hintergrund hat das BVerwG die Bedeutung der Verhältnismäßigkeit betont und großen Wert auf Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen für Anwohner, Handwerker, Wirtschaftsverkehr etc. gelegt. Damit wird diese von der Landeshauptstadt München stets vertretene Position bestärkt.

#### Verhältnismäßigkeit: Mögliche Übergangsfristen durch stufenweises Vorgehen

Entsprechend der Entscheidung des BVerwG böte sich wie oben dargestellt ein zweistufiges Vorgehen an. Zunächst würde die Zufahrt in die Umweltzone nur noch für Diesel-Fahrzeuge der Schadstoffklassen EURO 5 und 6 zugelassen. Zu einem späteren Zeitpunkt würde die Zufahrt nur noch für Diesel-Fahrzeuge der Schadstoffklasse EURO 6 frei. Dieser Zeitpunkt dürfte nach Entscheidung des BVerwG frühestens 4 Jahre nach Einführung der Schadstoffklasse EURO 6, also zum 01.09.2019 sein. Über einen genauen Zeitraum müsste für den Münchner Fall im Sinne der Verhältnismäßigkeitsabwägung nach einer Wirksamkeits- und Betroffenheitsanalyse noch eigens entschieden werden.

Nach aktuellem Stand (31.01.2018) wären bei diesem Vorgehen in der ersten Stufe

- 68.182 Diesel-PKW (49.679 EURO 4, 14.762 EURO 3, 2.675 EURO 2, 306 EURO 1, 760 EURO 0) im Stadtgebiet
- 19.412 Diesel-PKW (14.217 EURO 4, 4.187 EURO 3, 760 EURO 2, 89 EURO 1, 159 EURO 0) innerhalb des Umgriffs der bestehenden Umweltzone

betroffen.

Schon jetzt dürfen Diesel-Fahrzeuge EURO 0-3 nicht in die Umweltzone einfahren, sofern sie nicht der Schadstoffklasse EURO 3 mit Partikelfilter angehören oder keine Ausnahmegenehmigung erhalten haben.

Es ist derzeit nicht bezifferbar wie viele LKW in der ersten Stufe betroffen wären, da keine eigens ausgewiesene Anzahl für LKWs der Schadstoffklasse EURO IV vorliegt und auch nicht bekannt ist, wie viele Diesel-LKW mit Ausnahmegenehmigungen derzeit im Stadtgebiet verkehren. Derzeit sind jedenfalls 18.484 Diesel-LKW (EURO IV und schlechter) im Stadtgebiet bzw. 7.124 Diesel-LKW (EURO IV und schlechter) innerhalb des Umgriffs der bestehenden Umweltzone gemeldet.

In der zweiten Stufe wären zudem

- 82.335 Diesel-PKW (EURO 5) und 11.118 Diesel-LKW (EURO V) im Stadtgebiet und davon
- 23.163 Diesel-PKW (EURO 5) und 4.021 Diesel-LKW (EURO V) innerhalb des Umgriffs der bestehenden Umweltzone

betroffen.

Mit Software- und technisch wohl auch realisierbaren Hardwarenachschrüstungen für Diesel-PKW der Emissionsklasse EURO 5 verkleinerte sich die Anzahl der betroffenen Fahrzeuge in der zweiten Stufe entsprechend.

Inwieweit eine Nachrüstung im Hinblick auf die NO<sub>x</sub>-Emissionen möglich ist, ist nach dem derzeitigen Stand der Diskussion nicht abschließend geklärt, und hierbei sind sowohl technische als auch rechtliche Fragestellungen offen.

Die Hardware-Nachschrüstung mit SCR-Systemen (d. h. nachträglicher Einbau einer Ad-Blue-Abgasbehandlungseinheit) wäre, wie das Umweltbundesamt ausführt, eine effektive Maßnahme zur Reduzierung der NO<sub>x</sub>-Emissionen bei EURO 5 als auch EURO 6 Fahrzeugen mit Minderungsraten von bis zu 95 %. Es ist allerdings derzeit unklar, ob und für welche Fahrzeuge diese Nachrüstung umsetzbar ist. Die technische Umsetzbarkeit ist v. a. durch den vorhandenen Bauraum im Motor begrenzt, d. h. vor allem Kleinfahrzeuge und Fahrzeuge mit Hinterrad/Allradantrieb sind vermutlich nicht nachrüstbar.

Abgesehen von diesen technischen Unsicherheiten sind auch Fragen zur straßenverkehrsrechtlichen Zulassung von nachgerüsteten Fahrzeugen, etwaige Genehmigungsverfahren usw. noch völlig offen.

Wie mit Software- und/oder Hardware-Nachschrüstungen von Diesel-Fahrzeugen umzugehen ist und welchen ggf. neuen Schadstoffklassen nachgerüstete Fahrzeuge zugeordnet werden könnten, ist derzeit ebenfalls noch offen, dies sollte jedoch bundeseinheitlich gehandhabt und geregelt werden. Entscheidend ist, dass die Automobilhersteller die Nachrüstungen für die Fahrzeughalter kostenneutral vornehmen und damit insgesamt ein Beitrag zu einer signifikanten Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Emissionen erfolgen kann.

Im Idealfall würde der Bund die Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) dergestalt novellieren, so dass in Hinblick auf die bestehenden und neuen Schadstoffklassen für Diesel-Fahrzeuge (EURO 6b, 6c, 6d-TEMP und 6d) mindestens zwei Gruppen mit entsprechenden Plaketten entstehen. Damit ließen sich Fahrzeuge nicht nur von außen sichtbar kennzeichnen, sondern auch ein stufenweises Vorgehen, wie bei Einführung der Münchner Umweltzone ab 2008, mit entsprechenden Übergangsfristen und flankiert von Ausnahmeregelungen organisieren. Ohne neue Plakette(n) müsste mit den bestehenden Schadstoffklassen über entsprechende Zusatzzeichen gearbeitet werden.

**Zugelassene PKW und LKW in München zum Stand 31.01.2018**

nach Antriebsarten und Euroschlüssel

PKW		Euro 6	Euro 5	Euro 4	Euro 3	Euro 2	Euro 1	Euro 0	Gesamt
Benzin		117.673	87.579	120.155	21.398	48.940	5.201	12.194	413.140
Diesel		130.176	82.335	49.679	14.762	2.675	306	760	<b>280.693</b>
Elektro	2.362								2.362
Gas	228								228
Benzin/Gas	3.184								3.184
Hybrid	4.872								4.872
Sonstige	3.044								3.044
									707.523

LKW		Euro VI	Euro V	Euro IV und schlechter					Gesamt
Diesel		11.316	11.118	18.484					<b>40.918</b>
Benzin		328	387	1360					2.075
Elektro	143								143
Gas	82								82
Benzin/Gas	192								192
Hybrid	8								8
Sonstige	8								8
									43.426

**Zugelassene PKW und LKW innerhalb der Umweltzone München zum Stand 31.01.2018**

nach Antriebsarten und Euroschlüssel

PKW		Euro 6	Euro 5	Euro 4	Euro 3	Euro 2	Euro 1	Euro 0	Gesamt
Benzin		45.214	22.866	32.998	5.941	12.583	3.366	4.025	126.993
Diesel		54.469	23.163	14.217	4.187	760	89	159	<b>97.044</b>
Elektro	1.072								1.072
Gas	166								166
Benzin/Gas	853								853
Hybrid	2.149								2.149
Sonstige	688								688
									228.965

LKW		Euro VI	Euro V	Euro IV und schlechter					Gesamt
Diesel		4.371	4.021	7.124					<b>15.516</b>
Benzin		118	129	285					532
Elektro	74								74
Gas	40								40
Benzin/Gas	85								85
Hybrid	0								0

### Verhältnismäßigkeit: Ausnahmeregelungen

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit sind, wie zuletzt das BVerwG auch betont hat, Ausnahmeregelungen unerlässlich.

Die bisherige Ausnahmeregelung der Umweltzone zur Reduzierung der Feinstaubbelastung basiert auf den Regelungen der 35. BImSchV<sup>3</sup> und den Empfehlungen der Regierung von Oberbayern sowie des Deutschen Städtetages. Letztere, also die Empfehlungen, fanden Eingang in das Handbuch der Umweltzone zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, welches vom Stadtrat beschlossen wurde (Sitzungsvorlagen Nr. 02-08 / V 08413, Sitzungsvorlage Nr. 02-08 / V 11153 und Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 02596).

Demnach werden derzeit Ausnahmeregelungen bei kumulativem Vorliegen der nachfolgenden drei Voraussetzungen erteilt:

1. Das Fahrzeug wurde auf die Antragstellerin bzw. den Antragsteller zugelassen
  - mit gelber Plakette: vor dem 1. Oktober 2012
  - mit roter Plakette: vor dem 1. Oktober 2010
  - ohne Feinstaubplakette: vor dem 1. Oktober 2008.
2. Es liegt ein Nachweis vor, dass das Fahrzeug nicht mit einem Abgasreinigungssystem nachrüstbar ist (entsprechende Bescheinigung einer technischen Prüforganisation).
3. Eine der folgenden Voraussetzungen trifft zu:
  - Anwohner oder Gewerbetreibender mit Firmensitz in der Umweltzone.
  - Benötigung des Fahrzeugs für Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern (z. B.: Belieferung von Lebensmittelsupermärkten).
  - Benötigung des Fahrzeugs für Fahrten zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Dienstleistungen (z. B.: Gas-/Wasserinstallationen)
  - Benötigung des Fahrzeugs für Fahrten zur Wahrnehmung überwiegend und unaufschiebbarer Einzelinteressen (z. B.: Arztbesuche, Dialysepatienten).

So können z. B. Handwerker, Lieferdienste (Wirtschaftsverkehr) und mobilitätseingeschränkte Personen Ausnahmen erhalten.

Fahrzeuge wie Polizeieinsatzfahrzeuge, Krankenwagen, Arbeitsmaschinen, Oldtimer etc. sind ohne jegliche Prüfung von der Plakettenpflicht befreit.

---

<sup>3</sup> §1 (2), 35 BImSchV: „Die zuständige Behörde, in unaufschiebbaren Fällen auch die Polizei, kann den Verkehr mit von Verkehrsverboten im Sinne des § 40 Abs. 1 des BImSchG betroffenen Fahrzeugen von und zu bestimmten Einrichtungen zulassen, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen notwendig ist, oder überwiegende und unaufschiebbare Interessen Einzelner dies erfordern, insbesondere wenn Fertigungs- und Produktionsprozesse auf andere Weise nicht aufrecht erhalten werden können.“

Seit Einführung der Umweltzone München wurden bis Februar 2018 35.234 Ausnahmegenehmigungen erteilt, wobei auch Verlängerungen enthalten sind, die Zahl ist stark rückläufig. Wurden z. B. 2015 noch 1.950 Ausnahmegenehmigungen erteilt, waren es 2016 nur 1.121, 2017 nur noch 819.

Es ist hierbei anzumerken, dass die Differenzen zwischen der oben aufgeführten Tabelle und den deutlich geringeren Zahlen an Ausnahmeregelungen auf innerhalb der Umweltzone zugelassene Polizei- und Blaulichtfahrzeuge, Oldtimer, nicht korrekt gemeldete nachgerüstete Fahrzeuge, „Garagenfahrzeuge“ sowie eine gewisse Dunkelziffer an illegal benutzten Fahrzeugen zurückzuführen ist.

Die Dauer der Ausnahmeregelung richtet sich nach dem Antrag bzw. Wunsch des Antragstellers, maximal werden die Ausnahmegenehmigungen für die Dauer eines Jahres erteilt. Eine Verlängerung kann nach erneuter Prüfung des Vorliegens sämtlicher Voraussetzungen gewährt werden. Die Verlängerung kann beliebig oft gewährt werden, solange die Voraussetzungen für die Erteilung gegeben sind.

Ob eine Übertragung der bisherigen Ausnahmeregelungen mit den umfangreichen Ausnahmetatbeständen bei einer Weiterentwicklung der bestehenden Umweltzone möglich sein wird, ist derzeit offen und hängt wie bei der Einführung des Instruments Umweltzone sehr von bundesweit einheitlichen Rahmenbedingungen ab. Letztendlich ist eine Abwägung zwischen den Interessen der betroffenen Fahrzeughalter und dem Ziel der Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen. Über einen dann festzusetzenden Katalog an Ausnahmetatbeständen ist – nach Kenntnis der bundesweiten Rahmenbedingungen – eigens vom Stadtrat zu entscheiden.

Würde man die oben aufgeführten bisher für die Münchner Umweltzone gültigen Ausnahmeregelungen hypothetisch übernehmen, ergäbe sich nach erster vorläufiger Abschätzung folgende Situation:

*Stufe 1, Zufahrt für Fahrzeuge mit grüner Plakette außer Diesel-Fahrzeuge schlechter EURO 5:*

Bezüglich der NO<sub>x</sub>-Emissionen sind innerhalb der Umweltzone insgesamt 19.412 Diesel-Pkw (14.217 Diesel-Pkw EURO 4 und 5.195 Diesel-Pkw EURO 3 und schlechter) betroffen.

Nach bisher bekanntem Stand sind die meisten Diesel-Fahrzeuge der Schadstoffklasse EURO 4 weder mit entsprechender Software noch mit Hardware nachrüstbar. Daher wäre in diesem Fall bei Berücksichtigung einer noch neu festzulegenden Stichtagsregelung von der Zuteilung von Ausnahmen für alle innerhalb der Umweltzone zugelassenen Diesel-Fahrzeuge auszugehen.

Zusätzliche Betroffenheit innerhalb des Stadtgebiets, aber außerhalb der Umweltzone: 35.462 Diesel-PKW EURO 4

Auch für diese Fahrzeuge bestünde die Möglichkeit zur Erteilung einer Ausnahme-  
genehmigung bei Berücksichtigung einer noch neu festzulegenden Stichtagsregelung  
nach dem oben ausgeführten bisherigen Prüfschema.

*Stufe 2, Zufahrt für Fahrzeuge mit grüner Plakette außer Diesel-Fahrzeuge schlechter  
EURO 6:*

Zusätzliche Betroffenheit innerhalb der Umweltzone: 23.163 Diesel-PKW EURO 5

Nach vorliegenden Medienberichten sind die meisten Diesel-Fahrzeuge der Schad-  
stoffklasse EURO 5 sowohl mit entsprechender Software, als auch mit Hardware nach-  
rüstbar. Vor diesem Hintergrund würde sich die Anzahl an Betroffenen relativieren, da  
ihnen (soweit der Bundesgesetzgeber dies ermöglicht) eine Zuordnung zur nächst hö-  
heren, emissionsärmeren Schadstoffklasse EURO 6 die Zufahrt weiterhin ermöglichen  
würde. Bei Fahrzeugen, die nicht nachrüstbar sind, könnte bei entsprechendem Nach-  
weis und bei Berücksichtigung einer noch neu festzulegenden Stichtagsregelung nach  
dem oben ausgeführten bisherigen Prüfschema möglicherweise eine Ausnahmegeneh-  
migung erteilt werden.

Zusätzliche Betroffenheit innerhalb des Stadtgebiets, aber außerhalb der Umweltzone:  
59.172 Diesel-PKW EURO 5.

Aufgrund der Möglichkeit zur Nachrüstung und damit zu einer Zuordnung zur nächst  
höheren Schadstoffklasse EURO 6 (soweit der Bundesgesetzgeber dies ermöglicht) ist  
auch hier eine Verringerung der Anzahl der Betroffenen denkbar. Bei fehlender Nach-  
rüstungsmöglichkeit wäre bei entsprechendem Nachweis die Erteilung einer Ausnah-  
megenehmigung bei Berücksichtigung einer noch neu festzulegenden Stichtagsrege-  
lung nach dem oben ausgeführten bisherigen Prüfschema möglich.

Fahrzeuge wie Polizeieinsatzfahrzeuge, Krankenwagen, Arbeitsmaschinen, Oldtimer  
etc. wären weiterhin ohne jegliche Prüfung von der Plakettenpflicht befreit.

Über die in München gemeldeten Fahrzeugnutzer und oben dargestellten betroffenen  
Fahrzeuge hinaus wären auch Pendler und der Wirtschaftsverkehr aus der Region be-  
troffen. Auch diese Fälle müssten im Sinne der Verhältnismäßigkeit nach dem Prüf-  
schema zur Erteilung von Ausnahmeregelungen berücksichtigt werden.

Bei einer Weiterentwicklung der Umweltzone im bestehenden Umgriff müssten auf-  
grund der hohen Fallzahl für die Ausstellung neuer Fahrzeugpapiere sowie die Prüfung  
und Ausstellung von Ausnahmegenehmigungen dauerhaft 55 Personalstellen in der  
Stadtverwaltung geschaffen werden.



### Fehlende Kontrollmöglichkeit – keine Vollzugsfähigkeit

Auch wenn nach Entscheidung des BVerwG das Land die notwendigen Straßenschilder geschaffen werden können, um die Einfahrt in eine Umweltzone nach Emissionsklassen zu regeln, so bleibt nach wie vor die Herausforderung der Kennzeichnung der Fahrzeuge. Diese ist unerlässlich für die Kontrollierbarkeit und damit den Vollzug der Zufahrtsbeschränkungen. Denn im fließenden Straßenverkehr können Fahrzeuge ohne Kennzeichnung von außen nicht als Diesel-Fahrzeuge erkannt und auch nicht entsprechenden Schadstoffklassen zugeordnet werden. Zudem ist für die Kontrolle des fließenden Verkehrs die Polizei zuständig, die dafür keine Kapazitäten hat. Auch fehlt wie oben ausgeführt die entsprechende Ahndungsmöglichkeit, denn auch der einschlägige Bußgeldkatalog nimmt Bezug auf die bestehenden Plaketten. Gleiches gilt für die städtische Verkehrsüberwachung, die Verstöße gegen die Umweltzone von jeher nur im Rahmen des ruhenden Verkehrs, sprich von parkenden Fahrzeugen, ahnden kann.

Um Fahrzeuge entsprechend ihrer Schadstoffklassen kennzeichnen und damit auch kontrollieren zu können, bedarf es auch nach der Entscheidung des BVerwG einer Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) durch den dafür zuständigen Bund. Für eine Umsetzung des vom BVerwG für den Luftreinhalteplan Stuttgart skizzierten Wegs ist mindestens eine zusätzliche Plakette notwendig. Um ein stufenweises Vorgehen ermöglichen zu können, würden im Idealfall mehrere Plaketten geschaffen, die die neuen Schadstoffklassen EURO 6c, 6d-Temp und 6d aufgreifen. Auch eine bundesweit einheitliche Rahmensetzung für die Erteilung von Ausnahmeregelungen ist wie bei der Einführung der Umweltzonen für ein bundesweit analoges Vorgehen in den betroffenen Städten unerlässlich.

#### **4. Offene Fragen, notwendige Klärungen und Schritte**

Gegenstand der Entscheidung des BVerwG waren zwei Gerichtsurteile (VG Düsseldorf und VG Stuttgart), die explizit von Ländern erlassene Luftreinhaltepläne adressiert haben. Daher erfolgte keine Aussage, ob Kommunen auf Basis der StVO selbst Fahrverbote erlassen können. Bisher hat sich das BVerwG dazu nicht geäußert, zur Beantwortung dieser Frage sind die Entscheidungsgründe abzuwarten.

Unabhängig von der noch offenen Frage, ob eine Weiterentwicklung der Umweltzone nur über einen Luftreinhalteplan durch den zuständigen Freistaat oder nach der Entscheidung des BVerwG auch direkt durch die betroffene Kommune erfolgen kann, ist mit dem Freistaat die Zuständigkeit zur Schaffung der notwendigen Zusatzbeschilderung zu klären. Nur mit einer entsprechenden Zusatzbeschilderung könnte die Einfahrt nach Schadstoffklassen orientiert am Vorschlag des VG Stuttgart und nach den Ausführungen des BVerwG zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips mit Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen stufenweise eingeschränkt werden.

Um Zufahrtsbeschränkungen für Diesel-Fahrzeuge stufenweise orientiert nach Schadstoffklassen auch wirksam kontrollieren und vollziehen zu können, bedarf es auch nach der Grundsatzentscheidung des BVerwG zur Kennzeichnung der Fahrzeuge nach Schadstoffklassen neuer Plaketten durch eine Novellierung der Kennzeichnungsverordnung durch den zuständigen Bund. Nur so ist ein bundeseinheitliches Vorgehen in den betroffenen Städten möglich. Auch sollte dabei ein Rahmen für die Erteilung von Ausnahmeregelungen für eine bundeseinheitliche Handhabung wie bei Einführung der Umweltzonen erlassen werden.

## 5. Behandlung des Stadtratsantrags

Mit dem Antrag „Unverzüglich Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ziehen!“ (Antrag Nr. 14-20 / A 03862) hat die Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/RL Folgendes beantragt:

*„1. Spätestens ab dem 01.01.2019 wird im Bereich der Umweltzone ein Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge unter EURO 5 ausgesprochen.*

*2. Spätestens ab dem 01.01.2020 wird dieses Fahrverbot auch auf Dieselmotorkraftfahrzeuge mit EURO 5 ausgeweitet.*

*3. Für die Fahrverbote werden Ausnahmeregelungen bzw. Übergangsregelungen für Wirtschaftsverkehr, Anwohnende, Mobilitätseingeschränkte etc. eingeführt.*

*4. Bis zur Sommerpause wird bez. 1.-3. von der Stadtverwaltung dem Stadtrat ein Umsetzungskonzept zur Entscheidung vorgelegt (in dieser Zeit wird auch geklärt, ob hier ein Einvernehmen mit dem Freistaat erzielt werden kann oder ob die Landeshauptstadt im Interesse der Gesundheit ihrer Bürgerinnen und Bürger und im Respekt vor der Rechtsordnung, gegen die der Freistaat ja mit der Missachtung rechtskräftiger Urteile sogar unter Inkaufnahme von symbolischen Strafzahlungen bisher verstößt, gezwungen ist, im Alleingang vorzugehen).*

*Um eine bundeseinheitliche Regelung zu schaffen und einen Flickenteppich der Regelungen zu vermeiden, setzt sich die LH München, angesichts der durch das Urteil des Bundesverwaltungsgericht geschaffenen neuen Rechtslage, vehement bei der Bundesregierung für eine einheitliche Plakettenregelung ein.*

*5. Es wird geprüft, ob die LH München allein oder mit anderen betroffenen Kommunen eine gestufte Kennzeichnung für Kfz, die weiter in die betroffenen Gebiete einfahren dürfen, schaffen kann.*

*6. Der Oberbürgermeister wird gebeten, mit der BWM Group in Verbindung zu treten, um zu erreichen, dass dieser Automobilhersteller eine Hardwarenachrüstungsmöglichkeit für seine Dieselfahrzeuge schafft und den Besitzerinnen und Besitzern diese finanziert. Gemeinsam mit dem Freistaat und anderen deutschen betroffenen Oberbürgermeistern wird eine Initiative ergriffen, solch eine, von den Herstellern finanzierte, Nachrüstung für die gesamte Autoindustrie zu ermöglichen.“*

Zu den einzelnen Antragspunkten ist unter Bezug auf die Ausführungen im Vortrag unter 1-4 Folgendes auszuführen:

Auch nach der Entscheidung des BVerwG und ohne Kenntnis der bisher unveröffentlichten Entscheidungsgründe ist nicht klar, ob Fahrverbote auch von Kommunen selbst erlassen werden können. Da es sich um eine Entscheidung des BVerwG zu Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen des Landes Nordrhein-Westfalen für Düsseldorf und des Landes Baden-Württemberg für Stuttgart handelt, spricht vielmehr dafür, dass die zuständigen Länder mit dieser Entscheidung die Möglichkeit zum Erlass von Fahrverboten in den entsprechenden Luftreinhalteplänen erhalten haben. Vor diesem Hintergrund sind – vorbehaltlich der Entscheidungsgründe des BVerwG – die Antragspunkte 1-4 mit dem zuständigen Freistaat Bayern im Zuge einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu klären.

Die Stadtverwaltung steht mit der vom Freistaat beauftragten Regierung von Oberbayern im regelmäßigen Austausch zur Luftreinhaltung und wird sich an geeigneter Stelle weiterhin dafür einsetzen, die Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone mit Zufahrtsbeschränkungen für stark emittierende Diesel-Fahrzeuge in den bestehenden Umgriff der Münchner Umweltzone und mit Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen entsprechend der Beschlusslage des Münchner Stadtrats (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383 und Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628) und den vorstehenden Ausführungen in dieser Vorlage zu erreichen. Mögliche Eckpunkte eines Konzepts aus Sicht der Stadtverwaltung wurden soweit zum gegenwärtigen Zeitpunkt möglich im vorstehenden Vortrag erläutert. Sobald nähere Erkenntnisse über konkrete Maßnahmen bzw. ein Konzept des Freistaats vorliegen, wird dem Stadtrat zeitnah berichtet.

Wie in Kapitel 3 dieser Vorlage dargestellt, besteht auch nach der Entscheidung des BVerwG weiterhin die Notwendigkeit von bundeseinheitlichen Regelungen und insbesondere der Schaffung neuer Plaketten durch eine Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) durch den zuständigen Bund, um die Kontrolle und damit den Vollzug einer weiterentwickelten Umweltzone sicherstellen zu können.

Parallel zu dieser Forderung an den Bund ist eine bundesweite Koordinierung der betroffenen Städte und vor allem Länder hinsichtlich von Einfahrtsregelungen, Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen bei vorgesehenen Maßnahmen bereits Gegenstand verschiedenster Kontakte der Stadtverwaltung mit anderen betroffenen Städten und in den entsprechenden Gremien des Deutschen Städtetags. Angesichts der aktuellen Situation ist eine Intensivierung dieser Koordinationsbemühungen selbstverständlich.

Software- und Hardware-Nachrüstungen an Diesel-Fahrzeugen haben nach aktuellen Medienberichten wohl grundsätzlich das Potenzial, die Emissionswerte der einzelnen Fahrzeuge signifikant zu reduzieren und damit einen wichtigen Beitrag zur Senkung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu leisten. Für die Nicht-Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Emissionswerte im Realbetrieb und damit für die Luftbelastung in den Ballungsräumen und Städten tragen die entsprechenden Hersteller der Automobilindustrie die Verant-

wortung. Daher sind sie auch für die Finanzierung der Software- und Hardware-Nachrüstung betroffener Diesel-Fahrzeuge in die Pflicht zu nehmen. In diesem Sinne wird Antragspunkt 5 von der Stadtverwaltung aufgegriffen und eine entsprechende Initiative über die geeigneten Kommunikationskanäle gestartet.

## 6. Zusammenfassung

In einer 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 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit über Ausnahmeregelungen und Übergangsfristen berücksichtigt wurde.

Ob Fahrverbote nach der Entscheidung des BVerwG auch von Kommunen direkt oder über Luftreinhaltepläne, für die die Länder zuständig sind, erlassen werden können, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ohne Kenntnis der Entscheidungsgründe des Gerichts nicht abschließend zu beurteilen. Die Stadtverwaltung geht von der Zuständigkeit des Freistaats / der Regierung von Oberbayern aus, so dass jedwede Entscheidung zur Situation in München über eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgen müsste. In diesem Rahmen könnte die notwendige Zusatzbeschilderung zur Einfahrtsregulierung nach Antriebsart und Schadstoffklassen differenziert durch das dafür ebenfalls zuständige Land erfolgen.

Auch wenn das BVerwG die Option für streckenbezogene Fahrverbote eröffnet hat, so ist diese Maßnahme eines pauschalen Fahrverbots für Diesel-Fahrzeuge auf von NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßenabschnitten in München weder zeitlich oder sachlich geeignet, noch kontrollierbar und damit nicht vollziehbar und somit insgesamt nicht verhältnismäßig umsetzbar. Sie geht in der Umsetzungspraxis mit einer fehlenden Kontrollmöglichkeit und massiven Verdrängungseffekten einher, die die Problembereiche der Luftreinhaltung mehr verschieben als lösen. Vor diesem Hintergrund sind auch Überlegungen des Bundes, die StVO für streckenbezogene Fahrverbote für Kommunen zu öffnen, keine zielführende Maßnahme, um eine Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung in München zu erzielen.

Im Lichte der Entscheidung des BVerwG zeigt sich, dass die stufenweise Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im bestehenden Umgriff das sachlich geeignete Mittel zur Lösung der NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen ist. Den vom BVerwG für den Luftreinhalteplan Stuttgart gesetzten Rahmen aufgreifend könnte in München mit einem stufenweisen Vorgehen und entsprechenden Ausnahmeregelungen die vom BVerwG in den Fokus gerückte und von der Landeshauptstadt München für jedwede Weiterentwicklung stets für notwendig erachtete Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.

Zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen sind aber auch Aussagen, welche Emissionsreduzierung mit den getroffenen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen einhergehen würde, unerlässlich.

Jedoch ist die Kontrolle der Maßnahme und damit der Vollzug ohne eine entsprechend von außen erkennbare Kennzeichnung der einfahrtsberechtigten Fahrzeuge nicht praktikabel möglich. Dafür braucht es nach wie vor die Schaffung mindestens einer neuen Plakette über eine entsprechende Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) durch den dafür zuständigen Bund.

Das BVerwG legt besonderen Wert auf verhältnismäßige, verursachergerechte Lösungen mit Ausnahmeregelungen und in Stufen. Damit wird der Münchner Ansatz zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Werte über eine stufenweise Weiterentwicklung der Münchner Umweltzone im bestehenden Umgriff mit entsprechenden Ausnahmeregelungen für Anwohner und den Wirtschaftsverkehr bestätigt, wie in den zentralen Beschlussfassungen des Münchner Stadtrates (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 07383 und Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10628) ausgeführt.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

### **Nachtragsbegründung**

Die Beschlussvorlage konnte aufgrund der Aktualität der Sachlage nicht fristgerecht eingereicht werden. Die Vollversammlung am 21.03.2018 ist die erste Vollversammlung des Stadtrats nach Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts am 27.02.2018 und damit die schnellste Möglichkeit zur Information.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Referat für Arbeit und Wirtschaft abgestimmt. Dieses weist in diesem Zusammenhang auf die große Bedeutung des Dieselantriebs für den Wirtschaftsverkehr hin:

*„Aus Sicht des Referats für Arbeit und Wirtschaft sind alle Maßnahmen zu vermeiden, die den Wirtschaftsverkehr über Gebühr einschränken und damit die Wirtschaftsabläufe der Stadt beeinträchtigen. Gerade kleine und mittelständige Unternehmen sowie Handwerksbetriebe sind häufig nicht in der Lage, kurzfristig ihren gesamten Fuhrpark auf Euro-6-Fahrzeuge oder Fahrzeuge mit Elektroantrieb umzustellen.“*

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kreisverwaltungsreferat abgestimmt.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, sowie das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, das Baureferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft und die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.



## **II. Antrag der Referentin**

1. Vom Vortrag der Referentin wird Kenntnis genommen.
2. Der Stadtrat wird erneut befasst, sobald die Entscheidungsgründe des Bundesverwaltungsgerichts zu seiner Grundsatzentscheidung vom 27.02.2018 vorliegen.
3. Der Stadtrat wird zu gegebener Zeit noch einmal gesondert zur Bewertung der Verhältnismäßigkeit vor dem Hintergrund von notwendigen Ausnahmeregelungen und zu erzielenden Emissionsreduzierungen bzw. Wirkungsanalysen befasst, sobald die konkreten Rahmenbedingungen (geschaffen durch Bund und Land) vorliegen.
4. Der Oberbürgermeister und die Stadtverwaltung werden gebeten, sich über die geeigneten Gremien, insbesondere des Deutschen Städtetags für eine Novellierung der Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV) durch den Bund einzusetzen, um damit einen bundeseinheitlichen Rahmen für die Fahrzeugkennzeichnung und Ausnahmeregelungen zur Weiterentwicklung der Umweltzonen zu erhalten.
5. Der Oberbürgermeister wird gebeten, sich über die geeigneten Gremien, insbesondere des Deutschen Städtetags beim Bund für eine verpflichtende Hardware-Nachrüstung auf Kosten der Automobilindustrie einzusetzen.
6. Der Antrag Nr. 14-20 / A 03862 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
7. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs  
Berufsmäßige Stadträtin

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