

Die Fahrverbots-Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde

Werden die durch das Unionsrecht vorgegebenen Immissionsgrenzwerte der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes überschritten, ist nach § 47 Abs. 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz ein Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Die Maßnahmen müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zu den Luftreinhalteplänen Düsseldorf und Stuttgart haben diesen Vorgaben des Unionsrechts und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes scharfe Konturen gegeben. Im Fall Stuttgart hatte das Verwaltungsgericht festgestellt, dass ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 dazu führt, dass der NO₂-Jahresmittelwert an allen Messstationen (mit Ausnahme der Messstation „Am Neckartor“) eingehalten wird. Dieses Verkehrsverbot sei die effektivste und am besten geeignete Maßnahme, eine andere gleichwertige Maßnahme stehe nicht zur Verfügung. Im Revisionsverfahren hat das Land vorgetragen, die Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts sei allein mit diesem Verkehrsverbot möglich. Für die Anordnung dieses Verkehrsverbots fehle es jedoch an einer Rechtsgrundlage.

Im Fall Düsseldorf hatte das Verwaltungsgericht kritisiert, dass Maßnahmen zur Begrenzung der von Dieselfahrzeugen ausgehenden NO₂-Emissionen nicht ernsthaft in den Blick genommen wurden. Die besonders effektive Maßnahme eines (beschränkten) Fahrverbots für (bestimmte) Dieselfahrzeuge sei rechtlich und tatsächlich nicht von vorneherein ausgeschlossen.

In seinen viel beachteten Urteilen hat das Bundesverwaltungsgericht die Zulässigkeit von Fahrverboten mit Einschränkungen bestätigt.

Ob die Straßenverkehrsordnung und die 35. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die vorgesehenen Fahrverbote zulassen, war außerordentlich umstritten. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Frage kurzerhand dahingehend entschieden, dass die Durchsetzung des Unionsrechts nicht an den Regelungen der Straßenverkehrsordnung oder der 35. Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz scheitern könne. Der Vorrang des Unionsrechts führe dazu, dass die entgegenstehenden Vorschriften des deutschen Rechts nicht angewendet werden dürfen.

Das Unionsrecht hat somit den Weg für Fahrverbote freigemacht. Es war deshalb im nächsten Schritt zu prüfen, wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet dabei zwischen Verkehrsverboten, die nur einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und Verboten, die für ein aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen.

Streckenbezogene Verbote hat es ohne Einschränkungen gebilligt. Sie führten nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen müssten. Dies gelte auch für Anlieger und Anwohner. Es gebe in städtischen Ballungsgebieten keinen Anspruch auf uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück bis unmittelbar vor die Haustür. Sondersituationen könne durch die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen Rechnung getragen werden. Unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen erteilt werden können, sagt das Bundesverwaltungsgericht nicht.

Für zonale Verbote gelten strengere Maßstäbe. Zwar gebe es keinen Anspruch darauf, dass ein Fahrzeug, das einmal die Zulassungskriterien erfüllt hat, zeitlich und räumlich unbegrenzt auf öffentlichen Straßen benutzt werden darf. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verbiete es jedoch, weitreichende Verkehrsverbote ohne Berücksichtigung der damit für die Betroffenen verbundenen wirtschaftlichen Folgen auszusprechen. Für zonale Verkehrsverbote sei eine phasenweise Einführung möglich und angemessen. In der ersten Stufe sollen nur ältere Fahrzeuge, etwa für Dieselfahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 4, von den

Verboten erfasst werden. Für Euro-5-Dieselfahrzeuge kämen zonale Verbote nicht vor dem 01. September 2019 in Betracht. Dieser Zeitpunkt liege 4 Jahre nach dem Inkrafttreten der Abgasnorm 6 für alle Fahrzeuge. Damit sei gewährleistet, dass dem Eigentümer eines Euro-5-Fahrzeugs eine uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer von 4 Jahren verbleibe. Wer unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 ein neues Dieselfahrzeug erworben habe, das nur der Abgasnorm Euro 5 entsprach, habe ohne weiteres erkennen können, dass dieses Fahrzeug in Kürze nicht mehr dem Stand der neuesten Abgasvorschriften entsprechen werde. Diesen Käufern sei deshalb kein weitergehender Vertrauensschutz zuzubilligen. Dasselbe gelte für Käufer, die nach dem 01. September 2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm 5 erworben haben. Für Dieselfahrzeuge, die nur die Abgasnorm Euro 4 erfüllen und für benzin- oder gasbetriebene Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm 3 bedarf es nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts keiner Übergangsfristen.

Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit müsse geprüft werden, für welche Gruppen, z.B. Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, und für welche Einzelpersonen Ausnahmen von einem Verkehrsverbot zu gewähren sind. Als mögliche Ausnahme spricht das Bundesverwaltungsgericht die Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen mit geeigneter Abgasreinigungstechnik an.

Fahrverbote mit dieser zeitlichen Staffelung entsprechen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dem Gebot, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Eine Einhaltung der Grenzwerte erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 genüge dafür nicht.

Erschwernisse beim Vollzug sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts für die Rechtmäßigkeit der Verkehrsverbote ohne Bedeutung. Im ruhenden Verkehr seien Kontrollen von Kraftfahrzeugen im Wege von Halterabfragen möglich. Kontrollen seien auch im fließenden Verkehr möglich, etwa durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung. Außerdem würden auch andere Verbote nur stichprobenartig überprüft.

Dass Fahrverbote zu Verkehrsverlagerungen und zur Erhöhung der Immissionsbelastungen an anderer Stelle führen, stehe den Fahrverboten nicht entgegen.

Eine Verkehrsbeschränkung sei erst dann ungeeignet, wenn die Verkehrsverlagerungen an anderer Stelle zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂-Grenzwertes führen. Was in diesem Fall zu geschehen hat, sagt das Bundesverwaltungsgericht nicht.

Die Urteile geben der weiteren Luftreinhalteplanung einen recht engen Rahmen vor. Erstaunlich und problematisch ist, wie das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsgericht, das keine Tatsachen feststellt, sondern nur Rechtsfragen beantwortet, ohne empirische Basis die Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten bestimmt. In der praktischen Umsetzung sind noch zahlreiche Fragen zu klären.

Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde
Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte Partnerschaftsgesellschaft mbB
Heilbronner Straße 41
70191 Stuttgart
(0711) 601 701-10
dolde@doldemayen.de