

Fahrverbote für Dieselfahrzeuge – zulässig?

Prof. Dr. Kurt Faßbender
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbes. Umwelt- und Planungsrecht
Universität Leipzig

Umweltrechtliches Praktikerseminar
am 30.11.2017 an der JLU Gießen

I. Was ist Stand der Dinge?

- Das VG Düsseldorf hat mit Urteil vom 13.9.2016 eine Verpflichtung der Bekl. ausgesprochen, bei der Änderung des Luftreinhalteplans auch Fahrverbote für Dieselfahrzeuge zu prüfen; diese seien auch zulässig.
- Demgegenüber hat der VGH München in seinem Beschl. vom 16.2.2017 verschiedene Bedenken gegen die Zulässigkeit solcher Fahrverbote geäußert.
- Gegen das Urt. d. VG Düsseldorf wurde Sprungrevision eingelegt; mündliche Verhandlung ist am 22.2.2018.
- Auch in Gießen drohen Fahrverbote.

II. Was ist der Hintergrund?

- ▣ Ausgangspunkt: Luftverschmutzung als erhebliches Risiko für Mensch und Umwelt
 - ▣ Hauptprobleme für den Menschen: Stickstoffdioxid (NO₂), Schwefeldioxid (SO₂) und Feinstaubpartikel (PM)
 - ▣ WHO-Risikostudie: Eine dauerhaft um 10% erhöhte PM₁₀-Konzentration führt zu einer Verkürzung der Lebenserwartung um sechs Monate.
- ▣ Schutzstrategie der EU seit 1996: Quantifizierte Luftqualitätsziele (Immissionswerte) mit Zeithorizonten

III. Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene

- ▣ Zunächst EG-Luftqualitätsrahmenrichtlinie 96/62/EG mit vier Tochterraichtlinien, u.a. über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft

- ▣ Neuregelung durch Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft in Europa. Dadurch:
 - ▣ Entschärfung der Vorgaben für PM₁₀
 - ▣ Einführung neuer Werte für PM_{2,5}
 - ▣ Neue Systematik für Luftreinhalteplanung

IV. Rechtsgrundlagen im deutschen Recht

- ▣ § 48a BImSchG: Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen zwecks Festsetzung von Immissions- und Emissionswerten
 - ▣ Abs. 1: zur Umsetzung von EU-Recht
 - ▣ Abs. 1a: zur Reduzierung weiterer Schadstoffe
- ▣ Auf dieser Grundlage wurde bislang nur erlassen:
 - ▣ die 39. Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen zur Umsetzung von EU-Recht.
 - ▣ Also: Keine Verordnung nach Abs. 1a.

IV. Rechtsgrundlagen im deutschen Recht

- § 47 BImSchG: Regelung der Luftreinhalteplanung
 - Abs. 1: Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen bei Überschreitung d. Immissionsgrenzwerte der 39. BImSchV einschließlich Toleranzmargen
 - Abs. 2, 3: Aufstellung von Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen bei Gefahr der Überschreitung weiterer Immissionswerte der 39. BImSchV; hier teilweise Ermessen der Behörden
 - Abs. 4: Weitere Vorgaben zu Planinhalten
 - Abs. 5-5b: Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung
 - Abs. 6: Durchsetzung und Berücksichtigung der Pläne

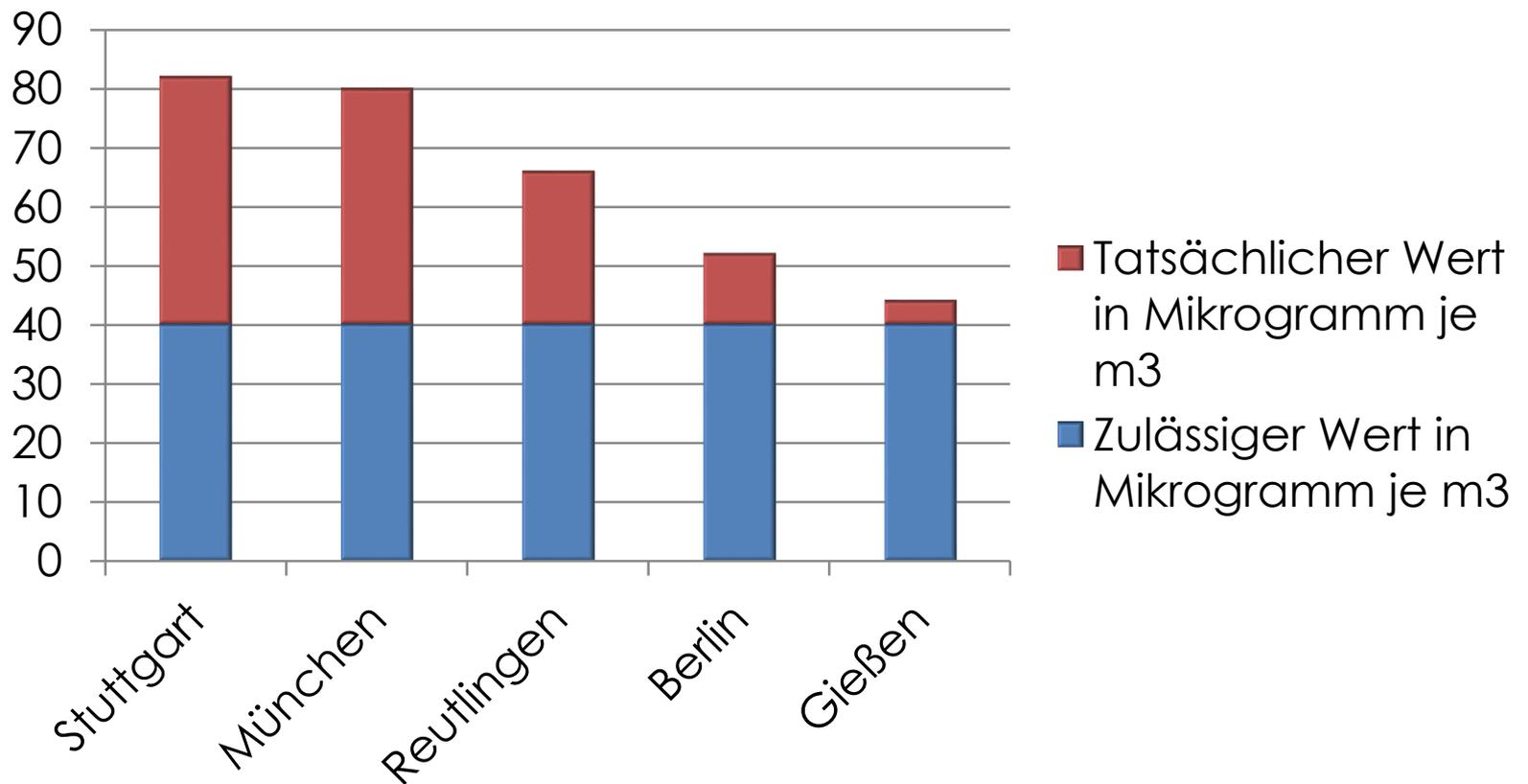
IV. Rechtsgrundlagen im deutschen Recht

- ▣ § 40 BImSchG: Verkehrsbeschränkungen
 - ▣ Abs. 1: Pflicht der Straßenverkehrsbehörde, den Kfz-Verkehr zu beschränken oder zu verbieten, soweit ein Plan dies vorsieht. Ausnahmen sind möglich.
 - ▣ Abs. 2: Mangels Rechtsverordnung irrelevant
 - ▣ Abs. 3: Weitere Ermächtigung, auf deren Grundlage die 35. Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge (35. BImSchV) erlassen wurde.
 - Grundlage für Schadstoffplaketten und Ausnahmen.

V. Die Umsetzung in Deutschland

- ▣ 1. Streitpunkt: Fehlende oder unzureichende Luftreinhalteplanungen
 - ▣ Es war längere Zeit umstritten, ob die erwähnte Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen als solche gerichtlich durchsetzbar ist.
 - ▣ Der EuGH hat diese Frage 2008 – zu Recht – bejaht.
 - ▣ Trotz entsprechender Klagen werden in zahlreichen Großstädten manche Luftqualitätswerte (v.a. für NO₂) in unzulässiger und z.T. erheblicher Weise überschritten.
 - Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland und
 - Vollstreckungsmaßnahmen gegen säumige Behörden

Mittlere Stickstoffdioxidwerte in 2016



V. Die Umsetzung in Deutschland

- ▣ 2. Streitpunkt: Die Verkehrsbeschränkungen
 - ▣ Gegenwärtig über 50 Umweltzonen in Deutschland, in denen man nur noch mit grüner Plakette fahren darf.
 - ▣ Die Umweltwirksamkeit der Umweltzonen wird aber z.T. bestritten. Daher auch Rechtsstreitigkeiten.
 - ▣ Die Gerichte haben die Umweltzonen bislang nicht beanstandet, weil den Behörden hier ein Gestaltungsspielraum zukomme.

V. Die Umsetzung in Deutschland

▣ 2. Streitpunkt: Die Verkehrsbeschränkungen

- ▣ Problem: Die bisherigen Verkehrsbeschränkungen reichen nicht aus.
- ▣ Dabei ist fachlich unbestritten, dass Diesel-Pkw den größten Anteil an der NO₂-Problematik haben.
- ▣ Daher haben auch einige Gerichte explizit Fahrverbote für Diesel-Pkw gefordert (s.o.).

V. Die Umsetzung in Deutschland

- ▣ 2. Bei den Fahrverboten für Diesel-Pkw ist von Folgendem auszugehen:
 - ▣ § 40 Abs. 1 BImSchG ist eine Rechtsfolgen- und keine Rechtsgrundverweisung.
 - ▣ Daher gehen die aus der StVO hergeleiteten Einwände bereits im Ausgangspunkt fehl.
 - ▣ Ein anderes Ergebnis wäre mit der Pflicht zur EU-rechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts nicht vereinbar.

V. Die Umsetzung in Deutschland

- ▣ 2. Bei den Fahrverboten für Diesel-Pkw ist von Folgendem auszugehen:
 - ▣ Problematisch ist allein die Verhältnismäßigkeit.
 - ▣ Die StVO enthält bereits jetzt – jedenfalls bei EU-rechtskonformer Auslegung – hinreichende Befugnisnormen, um allgemeine und individuelle Ausnahmen von entsprechenden Fahrverboten zuzulassen.
 - ▣ Problematisch ist ferner die Frage, ob Diesel-Pkw der Abgasnorm 6 privilegiert werden dürften.

V. Die Umsetzung in Deutschland

- ▣ 3. Streitpunkt: Die Produktpolitik im Verkehrsbereich
 - ▣ Dies ist problematisch, weil viele Diesel-Pkw die Abgasnorm 6 – z.T. auch nach dem jüngsten „Software-update“ – nicht einhalten.
 - ▣ Hier offenbart sich – nicht nur in Deutschland – ein ganz erhebliches Vollzugsdefizit.
 - ▣ Hier sind namentlich das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und das BMVI nach wie vor in der Pflicht, deutlich nachdrücklicher gegen die Hersteller vorzugehen.

VI. Die europäische Dimension

- Derzeit ist EU-rechtlich noch unklar, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das KBA gegen Fahrzeughersteller vorgehen kann, die ihre Typengenehmigung in einem anderen Mitgliedstaat erhalten haben.
- Problematisch ist ferner, dass das 2016 neu eingeführte RDE-Verfahren rund einen Monat später wieder erheblich aufgeweicht wurde.
- Daher ist es einerseits verständlich, dass europäische Hauptstädte gegen die entsprechende Verordnung vor dem EuGH klagen.

VI. Die europäische Dimension

- ▣ Andererseits stellt sich die Frage, was aus der nachlässigen EU-Verkehrspolitik für die laufenden Vertragsverletzungsverfahren folgt.
- ▣ Schließlich wurde schon die Frage aufgeworfen, wer für ein etwaig zu entrichtendes Zwangsgeld aufkommen müssten.
- ▣ Dazu wurde wiederum die These vertreten, dass eine „Umverteilung“ des Zwangsgelds nach den Maßstäben des Art. 104a GG vermutlich zu Lasten der Länder ginge.

VII. Fazit

- Die Festlegung von Luftqualitätszielen ist wegen der Gesundheitsfolgen richtig und die Luftreinhalteplanung ist hier ein sinnvolles Instrument, da bei diffusen Emissionsquellen ein räumlich koordiniertes Vorgehen erforderlich ist.
- Hier gilt aber: Versäumnisse und Fehler an anderer Stelle (v.a. bei Dieselfahrzeugen) können auf unteren Regelungsebenen nur bedingt ausgeglichen werden.
- Gleichwohl kann die Luftreinhalteplanung gerade in solchen Fällen wichtige Anstöße zur Einhaltung der Luftqualitätsziele geben.

VII. Fazit

- ▣ Ferner bedarf es zur zeitnahen Einhaltung der Luftqualitätsziele einer kollektiven Anstrengung, die auf allen Ebenen ansetzen muss (EU, Bund, Länder, Kommunen).
- ▣ Angesichts dessen sollte auch über eine Luftreinhalteplanung des Bundes nachgedacht werden.
- ▣ Hier könnte u.a. festgelegt werden, wo welche Maßnahmen und finanziellen Mittel prioritär zum Einsatz kommen sollen.

Und zum Schluss:

Danke für die Aufmerksamkeit!

Und noch ein paar...

Literaturhinweise:

- *Faßbender*, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz, NJW 2017, S. 1995 ff.
- *Führ*, Der Dieselskandal und das Recht: Ein Lehrstück zum technischen Sicherheitsrecht, NVwZ 2017, S. 265 ff.
- *Klinger*, Dieselgate öffentlich-rechtlich, ZUR 2017, S. 131 ff.
- *Weise*, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid außerhalb von Umweltzonen, I+E 2016, S. 114 ff.