



Dokumentation

Diesel-Fahrverbot

Diesel-Fahrverbot

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 007/18
Abschluss der Arbeit: 19.01.2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Ausgestaltung eines Diesel-Fahrverbotes	4
3.	Zuständige Organe	7
4.	Betroffene Fahrzeuge	7

1. Einführung

Im vergangenen Jahr führten Urteile verschiedener Gerichte zu einem beachtlichen Medienecho. Gemeinsam ist diesen Urteilen, dass sie die Kommunen verpflichten, geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität zu ergreifen. Vor allem soll ein Fahrverbot für bestimmte dieselbetriebene Fahrzeuge gelten.

Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei der baden-württembergischen Landeshauptstadt Stuttgart zu. Dort verläuft am Neckartor die „dreckigste Straße Deutschlands“. Im April 2016 verpflichtete sich die Landesregierung in einem Vergleich dazu, den Autoverkehr an Tagen mit zu hoher Luftbelastung um mindestens 20 Prozent zu reduzieren. Später wurde angekündigt, es solle doch nicht zu Fahrverboten kommen, woraufhin das Verwaltungsgericht Stuttgart den klagenden Anwohnern Recht gab und im Wege der Zwangsvollstreckung ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 EUR gegen das Land Baden-Württemberg festsetzte.¹

Die Dokumentation stellt im Folgenden verschiedene Stimmen dar, die teilweise unterschiedlicher Auffassung sind, wie ein solches Fahrverbot rechtlich ausgestaltet sein und auf welchen Grundlagen es ergehen könnte (2.). Außerdem wird erklärt, welche Organe für seinen Erlass zuständig sind (3.) und welche Fahrzeuge von einem solchen Verbot betroffen wären (4.).

2. Ausgestaltung eines Diesel-Fahrverbotes

Im Zentrum der bislang hierzu geführten gerichtlichen Verfahren stand die Frage, ob ein Diesel-Fahrverbot bereits nach geltendem Recht eingeführt werden kann oder ob dafür zunächst die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden müssen. Mit Blick auf eine Neuregelung ist vor allem die sog. Blauen Plakette zu einiger Bekanntheit gelangt. Mit dieser soll die Einfahrt von Dieselfahrzeugen in bestehende Umweltzonen strenger reguliert werden soll.

In seinem Beschluss vom 21.06.2016 – M 1 V 15.5203 (DVBl. 2016, 1133) drohte das *VG München* ein Zwangsgeld an, sollte das Land seiner Pflicht zur Anpassung des Luftreinhalteplans an bestehende Grenzwerte nicht nachkommen. Im Berufungsverfahren führte der *VGH München* mit Beschluss vom 27.02.2017 – 22 C 16.1427 (DVBl. 2017, 781) aus, welchen Vorgaben ein Verkehrsverbot entsprechen zu habe. Ausgangspunkt sei § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG², wonach „Verkehrsverbote und -beschränkungen, die immissionsschutzrechtlichen Zielsetzungen dienen, ‚nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften‘ ergehen.“ Da die Straßenverkehrsordnung³ (StVO) kein der Verlautbarung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge dienendes

1 Asendorpf, Showdown am Neckartor, Die Zeit vom 28.12.2017, S. 37; abrufbar unter <http://www.zeit.de/2018/01/diesel-fahrverbote-baden-wuerttemberg-verweigerung>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

2 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I, S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I, S. 2771); abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/bimsg/>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

3 Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013 (BGBl. I, S. 367), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 06.10.2017 (BGBl. I, S. 3549); abrufbar unter https://www.gesetze-im-internet.de/stvo_2013/, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

Verkehrszeichen kenne, sei ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge nur möglich, wenn der bislang vorgesehene Zeichenbestand eine solche Anordnung hinreichend klar zum Ausdruck bringen kann. Nicht abschließend geklärt sei, ob durch die Verwendung des Zeichens 251 oder der Zeichen 270.1 und 270.2 aus der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO jeweils unter Verwendung des Zusatzes „gilt nur für Dieselfahrzeuge“ ein Diesel-Fahrverbot rechtmäßig angeordnet werden kann. Allerdings handele es sich bei diesen Unklarheiten nicht um Hindernisse, die dem Erlass von Verkehrsverboten schlechthin entgegenstünden. Vielmehr hätte das Bundesverwaltungsgericht in der Folge zu klären, ob schon gegenwärtig ein ausreichendes Instrumentarium zur Bekanntgabe eines Diesel-Fahrverbots zur Verfügung steht. Sollte dies vom Bundesverwaltungsgericht verneint werden, stünde zu erwarten, dass eine entsprechende Regelung vom Gesetzgeber alsbald eingeführt würde, da dieser nur so die unionsrechtlich vorgegebenen Standards einhalten könne. Außerdem gebiete der sich aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG⁴ ergebende Schutzauftrag für das Leben und die Gesundheit der Menschen die Einführung eines Diesel-Fahrverbots. Diese hochrangigen Schutzgüter könnten nicht deswegen unbeachtet bleiben, weil die StVO kein Verkehrszeichen kennt, mit dessen Hilfe Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge kundgemacht werden können.⁵

Auch das *VG Düsseldorf* geht in seinem Urteil vom 13.09.2016 – 3 K 7695/15 (NVwZ 2017, 899) davon aus, dass die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen hat, wenn die durch Rechtsverordnung festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden.⁶ Dass dem beklagten Land die Kompetenz zur Einführung der Blauen Plakette fehle, stehe dem nicht entgegen. Vielmehr erlaubten die gegenwärtigen bundesrechtlichen Regelungen schon heute die Anordnungen von Fahrverboten von bestimmten Dieselfahrzeugen. Auch hier wird der Rückgriff auf Zeichen 251 mit entsprechendem Zusatz für möglich erachtet. Zwar sei ein solches Zusatzzeichen in Teil 8 des Anhangs zu § 39 StVO nicht explizit vorgesehen, doch sei dieser Zeichenkatalog nicht abschließend.⁷ Gegen das Urteil ist die Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht eingelegt, über die am 22.02.2018 verhandelt wird.⁸

Schließlich geht auch das *VG Stuttgart* in seinem Urteil vom 26.07.2017 – 13 K 5412/15 (ZNER 2017, 427) davon aus, dass Verkehrsbeschränkungen für Kraftfahrzeuge mit Grüner Plakette mit dem Instrumentarium der StVO durchgesetzt werden können.⁹ § 45 Abs. 1f StVO sehe vor, dass die Straßenverkehrsbehörde zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzonen mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen vornimmt. Die bislang vorhandenen Zeichen seien nicht ausreichend, weshalb die

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.07.2017 (BGBl., S. 2347); abrufbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

5 VGH München, Beschl. v. 27.02.2017 – 22 C 16.1427 – DVBl. 2017, 781, juris-Rnrrn. 167 ff.

6 VG Düsseldorf, Urte. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15 – NVwZ 2017, 899, juris-Orientierungssatz.

7 VG Düsseldorf, Urte. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15 – NVwZ 2017, 899, juris-Rnrrn. 45 ff.

8 https://www.bverwg.de/suche?lim=10&start=1&db=t&q=*, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

9 VG Stuttgart, Urte. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15 – ZNER 2917, 427, juris-Leitsatz 2.

Einführung einer Blauen Plakette durch entsprechende Ergänzung der 35. BImSchV und des Zusatzzeichens lfd. Nr. 46 der StVO zweckmäßig sei. Ob außerdem auf Zeichen 251 zurückgegriffen werden kann wurde ausdrücklich offen gelassen. Bei § 45 Abs. 1f StVO handle es sich nicht um eine abschließende Regelung, so dass die Zeichen 270.1 und 270.2 nicht nur in Verbindung mit dem in Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO abgebildeten Zusatzzeichen verwendet werden könnten. Vielmehr könne hier auf eine Allgemeinverfügung der Regelung des Sachverhalts zurückgegriffen werden.¹⁰ Auch gegen dieses Urteil wurde Sprungrevision eingelegt.

Teile der Literatur widersprachen den Gerichten, wobei zentrales Argument ist, die Regelung des § 45 Abs. 1f StVO habe abschließende Wirkung, so dass kein anderes Zusatzzeichen, als das in lfd. Nr. 46 verwendet werden könne. Die Vorschrift sei *lex specialis* für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG, weshalb nur die dort genannten Zeichen 270.1 und 270.2 verwendet werden könnten. Erforderlich sei somit zwingend ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers.¹¹ Allerdings wurde auch von kritischen Stimmen darauf hingewiesen, dass die unionsrechtlichen Vorgaben aus der Luftqualitäts-RL¹² möglicherweise unmittelbare Wirkung entfalten, wenn sie nicht ins nationale Recht umgesetzt werden.¹³

Andere halten diese Rechtsprechung, jedenfalls im Ergebnis, für zutreffend. Zeichen 251 sei neben den Zeichen 270.1 und 270.2 anwendbar. Verkehrsverbote nach § 40 BImSchG beschränkten sich gerade nicht auf die Anordnung einer Umweltzone. Dringend notwendige Verkehre könnten als Ausnahme vom Diesel-Fahrverbot zugelassen werden¹⁴ Außerdem könne ein Verkehrsverbot bereits jetzt auf § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StVO gestützt werden. Im Zweifel sei die Vorschrift richtlinienkonform auszulegen.¹⁵

10 VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15 – ZNER 2917, 427, juris-Rnrrn. 249 ff.

11 Lenz, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette?, NVwZ 2017, 858, 859.

12 Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. vom 11.06.2008, L 152, S. 1; abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32008L0050>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

13 Schulte, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge mit grüner Plakette in Umweltzonen: Hat die Entscheidung des VG Stuttgart vor dem Bundesverwaltungsgericht Bestand?, jurop.org vom 08.11.2017; abrufbar unter <http://www.ju-rop.org/umweltrecht/fahrverbote-fuer-dieselfahrzeuge-mit-gruener-plakette-in-umweltzonen-hat-die-entscheidung-des-vg-stuttgart-vor-dem-bundesverwaltungsgericht-bestand/>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.

14 Koehl, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge, ZfSch 2017, 424, 427; Klinger, Beschränkungen des Dieselverkehrs als Maßnahme der Luftreinhalteplanung, I+E 2016, 140, 141; Weiser, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid außerhalb von Umweltzonen, I+E 2016, 114, 118.

15 Faßbender, Der Dieselskandal und der Gesundheitsschutz, NJW 2017, 1995, 1998.

3. Zuständige Organe

Die Einführung einer Blauen Plakette erfordert die Anpassung der 35. BImSchV¹⁶ und der StVO. Die Gesetzgebungskompetenz dafür liegt gemäß Art. 80 GG beim Bund.

Die Festsetzung der auszuweisenden Umweltzonen ist Sache der Kommunen bzw. der Landratsämter (§ 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG, § 44 Abs. 1 StVO, i.V.m. bspw. § 1 Abs. 2 Nr. 1 StVOZuVO BW¹⁷, §15 Abs. 1 LVG BW¹⁸).

4. Betroffene Fahrzeuge

Von einem Diesel-Fahrverbot wären dem Vernehmen nach wohl alle Dieselmotorkraftfahrzeuge erfasst, die nicht der Euro 6-Abgasnorm unterfallen. Eine genaue Zahl voraussichtlich betroffener Fahrzeuge kann nicht genannt werden. Entscheidend kommt es darauf an, welche Kommunen ein Diesel-Fahrverbot einführen werden. Von den insgesamt 107.000 in Stuttgart zugelassenen Kraftfahrzeugen wären beispielsweise 73.000 von einem solchen Fahrverbot betroffen.¹⁹ Insgesamt sind in Deutschland ca. 15. Mio. Fahrzeuge mit Dieselantrieb zugelassen.²⁰ 70 Prozent davon unterfallen der Euro-3-, Euro-4- oder Euro-5-Norm.²¹

-
- 16 Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10.10.2006 (BGBl. I, S. 2218), zuletzt geändert durch Art. 85 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474); abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschv_35/BjNR221810006.html, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.
- 17 Verordnung des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg über Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrsordnung und der Fernreiseverordnung vom 21.03.1995 (GBl. BW 1995, 304), zuletzt geändert durch Art. 200 der Verordnung vom 23.02.2017 (GBl. BW 2017, S. 99, 121); abrufbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=MUSTVOZustV+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.
- 18 Landesverwaltungsgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 14.10.2008 (GBl. BW 2008, 313, 314), zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. BW 2017, S 597, 606); abrufbar unter <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=VwG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.
- 19 Fahrverbote für viele Diesel ab 2018 beschlossen, welt.de vom 21.02.2017; abrufbar unter <https://www.welt.de/regionales/baden-wuerttemberg/article162245294/Fahrverbote-fuer-viele-Diesel-ab-2018-beschlossen.html>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018; Hutter, Sieben Fragen und Antworten zum Diesel-Fahrverbot, Süddeutsche Zeitung vom 02.03.2017; abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/luftreinhaltung-sieben-fragen-und-antworten-zum-diesel-fahrverbot-1.3403085>, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.
- 20 https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Umwelt/2017_b_umwelt_dusl.html?nn=663524, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.
- 21 Kraftfahrbundesamt, Fahrzeugzulassungen – Bestand an Kraftfahrzeugen nach Umwelt-Merkmalen vom 01.01.2017, S. 11, 12; abrufbar unter https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2016/fz13_2016_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 19.01.2018.