



Ausarbeitung

Dieselfahrverbote – Gesetzliche Regelung der Verhältnismäßigkeit

Dieselfahrverbote – Gesetzliche Regelung der Verhältnismäßigkeit

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 238/18
Abschluss der Arbeit: 5. November 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, 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.	Einleitung	4
2.	Grundsätze des Bundesverwaltungsgerichts	4
3.	Einordnung	7
3.1.	§ 40 Abs. 1a Satz 1 BImSchG-E	7
3.2.	§ 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E	8
3.3.	§ 40 Abs. 1a Satz 3 BImSchG-E	9

1. Einleitung

Das Bundesverwaltungsgericht hat in zwei Urteilen am 27. Februar 2018, welche die Luftreinhaltepläne für Stuttgart¹ und Düsseldorf² zum Gegenstand hatten, Grundsätze für die Verhängung von Dieselfahrverboten aufgestellt. Es hat einerseits betont, dass Dieselfahrverbote verhängt werden müssten, wenn sich anders die Einhaltung der europarechtlich vorgegebenen Stickstoffdioxidgrenzwerte nicht erreichen lasse. Andererseits müssten solche Fahrverbote aber auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, was (befristete) Ausnahmeregelungen für bestimmte Personen(gruppen) und unter Umständen auch für bestimmte Fahrzeugklassen erforderlich machen könne (dazu sogleich bei 2.).

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat am 30. Oktober 2018 einen Referentenentwurf zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (im Folgenden: BImSchG-E) veröffentlicht³, der Regelungen enthält, welche die Möglichkeiten der Verhängung von Dieselfahrverboten aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einschränken. Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit sich diese Regelungen den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätzen zuordnen lassen (bei 3.).

2. Grundsätze des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen beiden Urteilen vom 27. Februar 2018 ausgeführt, dass die derzeit geltenden Regelungen des Bundesimmissionsschutzrechts „für sich genommen“ Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge nicht zuließen.⁴ Wegen der in der EU-Luftqualitätsrichtlinie niedergelegten⁵ Verpflichtung, „den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten“, müsse aber „dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben.“⁶ Deshalb könnten und müssten Dieselfahrverbote trotzdem

1 BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 – (<https://www.bverwg.de/de/270218U7C26.16.0>, letzter Zugriff am 5. November 2018; im Folgenden „Düsseldorf-Urteil“).

2 BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 – (<https://www.bverwg.de/de/270218U7C30.17.0>, letzter Zugriff am 5. November 2018; im Folgenden „Stuttgart-Urteil“).

3 Referentenentwurf eines Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 30. Oktober 2018, abrufbar auf der Homepage des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/13_bim-schg/entwurf/13_bim-schg_refe_bf.pdf, letzter Zugriff am 5. November 2018).

4 Stuttgart-Urteil Rn. 19; Düsseldorf-Urteil Rn. 16.

5 Siehe Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1): „Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann.“

6 Stuttgart-Urteil Rn. 31; Düsseldorf-Urteil Rn. 28.

erlassen werden, wenn es sich um „die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte“ handle.⁷

Allerdings müssten solche Fahrverbote „dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen“⁸, der Bestandteil nicht nur der deutschen, sondern auch der Rechtsordnung der Europäischen Union sei und insbesondere auch für Luftreinhaltepläne nach der Luftqualitätsrichtlinie gelte⁹. Erforderlich sei bei der näheren Ausgestaltung des Verbots daher eine „Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind.“¹⁰

Bei allen Dieselfahrverboten sei daher stets zu prüfen, „für welche Gruppen, wie beispielsweise Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, und für welche Einzelpersonen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Ausnahmen von einem Verkehrsverbot zu gewähren sind [...] Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können“, so das Gericht weiter, „ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen.“¹¹

Darüber hinaus dürften sog. zonale Verbote, die – anders als streckenbezogene Verbote – nicht nur „einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen“, sondern „für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz [...] gelten sollen“¹², nur „zeitlich gestaffelt nach dem Alter und Abgasverhalten der betroffenen Fahrzeuge“ eingeführt werden.¹³ Dieselfahrzeuge, die nur die Anforderung der Abgasnormen Euro 3 und Euro 4 erfüllten, könnten hiernach sofort zonalen Verboten unterworfen werden, Euro-5-Fahrzeuge hingegen nicht vor dem 1. September 2019.¹⁴

7 Stuttgart-Urteil und Düsseldorf-Urteil, jeweils Leitsatz 1.

8 Stuttgart-Urteil und Düsseldorf-Urteil, jeweils Leitsatz 2.

9 Stuttgart-Urteil Rn. 39 f.; Düsseldorf-Urteil Rn. 36 f.

10 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 38.

11 Stuttgart-Urteil Rn. 45; Düsseldorf-Urteil Rn. 42.

12 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 38.

13 Stuttgart-Urteil Leitsatz 2.

14 Stuttgart-Urteil Rn. 42 f.; Düsseldorf-Urteil Rn. 39 f.

Die Differenzierung zwischen zonalen und streckenbezogenen Verboten beruht auf der Überlegung, dass erstere mit stärkeren Belastungen verbunden seien als letztere und deshalb auch strengeren Anforderungen genügen müssten.¹⁵

Streckenbezogene Verkehrsverbote „gehen“, so das Bundesverwaltungsgericht, „ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Dies gilt auch für von einem streckenbezogenen Verkehrsverbot betroffene Anlieger und Anwohner. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück ‚bis unmittelbar vor die Haustür‘ gehört in städtischen Ballungsgebieten auch für den Eigentümer eines Wohngrundstücks nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. [...] Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden.“¹⁶

Demgegenüber führt ein zonales Verbot nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts „für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr hereinfahren dürfen, sondern es bewirkt darüber hinaus, dass sie die Fahrzeuge dort auch nicht im öffentlichen Verkehrsraum abstellen können. Im Ergebnis werden die Anwohner einer solchen Zone vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen. Aber auch für Autofahrer, die nicht in der Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. [...] Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit [...] verbietet es, derartig weitreichende Verkehrsverbote ohne Berücksichtigung der damit für die Betroffenen verbundenen wirtschaftlichen Folgen auszusprechen.“¹⁷ Insbesondere dem schutzwürdigen Vertrauen der betroffenen Fahrzeugeigentümer auf eine gewisse „uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer“ ihrer Fahrzeuge sei Rechnung zu tragen, weshalb zonale Verkehrsverbote nur phasenweise, gestaffelt nach Schadstoffklassen eingeführt werden dürften.¹⁸

Zusammengefasst heißt das: Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ermöglicht und verlangt nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts den Erlass von Dieselfahrverboten, auch wenn das nationale Recht diese an sich nicht vorsieht. Dies gilt aber nur, wenn ein Fahrverbot die „einzig geeignete Maßnahme“ ist, um den unionsrechtlich vorgegebenen Jahresmittel-Stickoxidgrenzwert von 40 Mikrogramm pro m³ „schnellstmöglich“ einzuhalten. Ferner muss es so ausgestaltet werden, dass es dem „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht“. Dieser kann Ausnahmeregelungen für bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen notwendig machen, z.B. für Handwerker oder Anlieger. Bei zonalen Fahrverboten lässt er nur eine phasenweise Einführung, gestaffelt nach Schadstoffklassen zu. Fahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5 dürfen ab sofort zonalen Fahrverboten unterworfen werden, Euro-5-Fahrzeuge hingegen erst ab 1. September 2019.

15 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 39.

16 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 39.

17 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 38.

18 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 39.

3. Einordnung

Der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums enthält einem neuen § 40 Abs. 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, der vorsieht, dass Dieselfahrverbote

- „in der Regel nur in Gebieten in Betracht [kommen], in denen der Wert von 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro m³ Luft im Jahresmittel überschritten ist“ (§ 40 Abs. 1a Satz 1 BImSchG-E),
- Euro-6-Fahrzeuge nicht umfassen dürfen (§ 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E),
- Euro 4- und Euro 5-Fahrzeuge nicht umfassen dürfen, wenn diese im praktischen Fahrtrieb weniger als 270 mg Stickoxide pro km ausstoßen (§ 40 Abs. 1a Satz 3 BImSchG-E).

3.1. § 40 Abs. 1a Satz 1 BImSchG-E

Die erste der genannten Regelungen beruht, wie sich aus der Begründung des Entwurfs ergibt, auf der Prämisse, dass bei Grenzwertüberschreitungen unterhalb von 50 Mikrogramm pro m³ „davon auszugehen ist, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid [von 40 Mikrogramm pro m³] bereits aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits beschlossen hat, in einem überschaubaren Zeitraum auch ohne Verkehrsbeschränkungen und -verbote eingehalten werden kann.“¹⁹ Dieselfahrverbote seien deshalb insoweit „in der Regel nicht erforderlich“ und „unverhältnismäßig“. ²⁰

Geht man davon aus, dass „in einem überschaubaren Zeitraum“ dasselbe meint wie das Bundesverwaltungsgericht mit „schnellstmöglich“, so lässt sich diese Regelung als Ausdruck des vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsatzes verstehen, dass Dieselfahrverbote nur dann zulässig sind, wenn sie „die **einzig geeignete Maßnahme** zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte“ darstellen.²¹ Denn wenn bereits andere in die Wege geleitete Maßnahmen geeignet sind, für eine schnellstmögliche Einhaltung des 40-Mikrogramm-Grenzwertes zu sorgen, dann ist ein Dieselfahrverbot in der Tat nicht mehr die einzig geeignete Maßnahme.

Sollte sich die Einschätzung, dass die von der Bundesregierung in die Wege geleiteten Maßnahmen ausreichen, um die schnellstmögliche Einhaltung des 40-Mikrogramm-Grenzwertes zu erreichen, generell oder in bestimmten Gebieten als unzutreffend erweisen und sich Dieselfahrverbote damit letztlich doch als die einzig hierzu geeignete Maßnahme darstellen, müssten sie nach den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätzen auch erlassen werden. Dem trägt § 40

19 Referentenentwurf S. 4 (Klammereinschub d.V.). Als Maßnahmen, welche die Regierung zur Stickoxidminderung umgesetzt bzw. geplant hat, benennt der Entwurf (auf S. 6) Softwareupdates, Elektrifizierung des Verkehrs, Nachrüstung von ÖPNV-Bussen mit Abgasreinigungssystemen, Digitalisierung des Verkehr, Hardwarenachrüstungen von schweren Kommunalfahrzeugen und Liefer- und Handwerkerfahrzeugen.

20 Referentenentwurf S. 1, 4, 6.

21 Siehe oben bei 1. (H.d.V.).

Abs. 1a Satz 1 BImSchG-E indes Rechnung, indem er Dieselfahrverbote bei Grenzwertüberschreitungen unterhalb von 50 Mikrogramm nicht schlechthin untersagt, sondern nur „in der Regel“.

3.2. § 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E

§ 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E verbietet „aus Gründen der Verhältnismäßigkeit“, wie es in der Begründung des Entwurfs²² heißt, dass Dieselfahrverbote auch Euro 6-Fahrzeuge erfassen.

Das entspricht, *soweit es um zonale Verbote geht*, ohne weiteres den oben dargestellten Grundsätzen des Bundesverwaltungsgerichts. Hiernach dürfen aus Verhältnismäßigkeitsgründen selbst Euro-5-Fahrzeuge frühestens ab dem 1. September 2019 derartigen Fahrverboten unterworfen werden. Einen Termin für die Einführung von zonalen Fahrverboten, die auch Euro-6-Fahrzeuge erfassen, hat das Gericht nicht genannt. Das lässt sich nur so verstehen, dass für Fahrzeuge dieser Schadstoffklasse nach Auffassung des Gerichts zonale Fahrverbote überhaupt nicht in Betracht kommen.²³

Etwas anders stellt sich die Situation in Bezug auf *streckenbezogene Fahrverbote* dar. Für diese Fahrverbote hat das Bundesverwaltungsgericht eine phasenweise Einführung, gestaffelt nach Schadstoffklassen, nicht für zwingend notwendig erachtet, um unzumutbare und damit unverhältnismäßige Belastungen betroffener Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter oder Fahrzeugnutzer zu vermeiden. Seine Ausführungen legen vielmehr nahe, dass sich die Zumutbarkeit von streckenbezogenen Fahrverboten in der Regel bereits durch Ausnahmegenehmigungen für im Einzelfall (unabhängig von der Schadstoffklasse ihres Fahrzeugs) besonders intensiv betroffene Gruppen, wie beispielsweise Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, gewährleisten lässt. Ferner gehen streckenbezogene Verbote nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts „*ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen.*“²⁴ Auch das spricht eher dagegen, dass streckenbezogene Fahrverbote, die Euro 6-Fahrzeuge erfassen, *stets* (wie § 40 Abs. 1a Satz 2 BImSchG-E voraussetzt) unverhältnismäßig und damit unzulässig sind.

22 Auf S. 1, 4 und 6.

23 So Schink/Fellenberg, Dieselfahrverbote zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂?, NJW 2018, S. 2016.

24 Stuttgart-Urteil Rn. 41; Düsseldorf-Urteil Rn. 39.

3.3. § 40 Abs. 1a Satz 3 BImSchG-E

Ebenfalls „aus Gründen der Verhältnismäßigkeit“²⁵ verbietet § 40 Abs. 1a Satz 3 BImSchG-E die Verhängung von Dieselfahrverboten für Euro 4- und Euro 5-Fahrzeuge, wenn diese im praktischen Fahrbetrieb²⁶ weniger als 270 mg Stickstoffoxide pro km ausstoßen. Die Einzelheiten seien gemäß § 40 Abs. 1a Satz 4 BImSchG-E durch eine Anlage in der Straßenverkehrsordnung zu regeln, welche, wie sich aus der Entwurfsbegründung²⁷ ergibt, die „technischen Anforderungen, insbesondere für Nachrüstungsmaßnahmen, und die erforderlichen Messverfahren“ enthält. Offensichtlich soll also durch – freiwillige oder verpflichtende (das bleibt offen) – Nachrüstungsmaßnahmen eine Senkung der Stickoxidemissionen bei Euro 4- und Euro 5-Fahrzeugen erreicht und mit einer Befreiung der entsprechenden Fahrzeuge von Dieselfahrverboten honoriert werden.

In beiden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts findet sich, wie oben²⁸ bereits aufgezeigt, der Satz: „Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen.“²⁹ Diese Formulierung ist für sich betrachtet nicht ganz eindeutig. Bei verständiger Würdigung dürfte aber gemeint sein, dass Nachrüstungen mit geeigneter Abgastechnik zur Senkung der Stickoxidemissionen führen und Fahrverbote damit überflüssig machen können. Deshalb ist es zulässig, einen Anreiz zur Nachrüstung zu setzen, indem Fahrzeuge, die innerhalb einer bestimmten Frist nachgerüstet werden, von Fahrverboten ausgenommen werden.

§ 40 Abs. 1a Satz 3 BImSchG-E ließe sich als eine derartige Anreizregelung verstehen, wobei die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts nahelegt, dass die Nachrüstung, wenn sie fahrverbotsbefreiende Wirkung haben soll, innerhalb einer bestimmten Frist geschehen muss.

25 Referentenentwurf S. 1, 4 und 6.

26 Gemeint sind die Straßentests, die seit September 2017 bei der Prüfung der Genehmigung neuer Fahrzeugtypen neben den ebenfalls reformierten traditionellen Rollenprüfstandtests durchgeführt werden müssen, um zu kontrollieren, ob der neue Fahrzeugtyp die gesetzlichen Grenzwerte einhält. Vgl. zu diesen gemeinhin als *Real Driving Emissions (RDE)* bezeichneten Testverfahren den Bericht des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode (BT-Drs. 18/12900, S. 98 ff.).

27 S. 7.

28 Bei 2.

29 Stuttgart-Urteil Rn. 45; Düsseldorf-Urteil Rn. 42.