



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
115. Sitzung
Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr
am 11. April 2018 in Olfen

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail:
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

**TOP 3: Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
zu Diesel-Fahrverboten**
BE: Geschäftsstelle

Aktenzeichen: G 10.2-005/002 Eh/Da
Ansprechpartner:
Geschäftsführer Horst-Heinrich Gerbrand
Referentin Cora Ehlert
Durchwahl 0211 • 4587-241/-233

19.03.2018

3.1 Beschlussvorschlag:

- 3.1.1 Der Ausschuss sieht sowohl die Bundes- und Landesregierung als auch die Automobilindustrie in der Pflicht, Diesel - Fahrverbote abzuwenden. Die Kommunen dürfen nicht für Versäumnisse anderer haftbar gemacht werden. Fahrverbote für tausende Diesel – Kfz würden zu erheblichen Problemen bei der Kontrolle führen und zudem erhebliche volkswirtschaftliche Schäden bewirken.
- 3.1.2 Der Ausschuss sieht in Fahrverboten darüber hinaus auch keine Lösung zur Reduzierung von Luftschadstoffen. Diese muss da ansetzen, wo sie entstehen – direkt an den Motoren. Eine Vielzahl von Ausnahmen für Einsatzfahrzeuge, den ÖPNV, für Krankenwagen, für Anlieger und den Lieferverkehr sowie Umwegfahrten und Ausweichverkehre stellen den Effekt von Fahrverboten in Frage und verlagern allenfalls das Problem.
- 3.1.3 Kritisch sieht der Ausschuss die Begrenzung der Fördermittel des Bundes auf unmittelbar betroffene Städte. Eine nachhaltige und wirksame Lösung der Schadstoffproblematik erfordert überörtliche Ansätze und damit zwingend eine Ausweitung der Mittelverwendung.

Zudem spricht sich der Ausschuss nachdrücklich für die Möglichkeit eines „förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns“ in den Förderrichtlinien aus, um nicht die Kommunen zu bestrafen, die frühzeitig aktiv Maßnahmen zur Schadstoffreduzierung ergriffen haben.

- 3.1.4 Die vom Ausschuss bereits angemahnte Notwendigkeit einer grundlegenden Verkehrswende

- Stärkung des ÖPNV und der Elektromobilität
- Förderung des Radverkehrs durch Infrastrukturausbau
- Vernetzung von Verkehrsträgern, etc.

bleibt daher aktueller denn je.

3.2 Begründung:

Sowohl das Präsidium als auch der Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr des StGB NRW haben sich in seinen vergangenen Sitzungen vom 22.11.2017 bzw. 08.11.2017 intensiv mit der Diesel-Problematik und möglichen Fahrverboten auseinandergesetzt.

Das Präsidium und der Ausschuss sprachen sich in diesem Zusammenhang dafür aus, die individuelle Mobilität zu erhalten. Hierzu müssten Fahrverbote und Grenzwertüberschreitungen - vor allem bei Stickoxid-Immissionen - verhindert werden. Kurzfristig könne dies nur durch eine Hardware-Nachrüstung sichergestellt werden.

Mittel- bis langfristig bedürfe es allerdings einer grundlegenden Verkehrswende, in der das Auto zwar wichtiger Verkehrsträger bleibt, daneben aber dem Fuß- und Radverkehr sowie dem ÖPNV eine höhere Bedeutung beigemessen wird.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nunmehr mit zwei Urteilen (BVerwG 7 C 26.16 - Urteil vom 27. Februar 2018, Vorinstanz: VG Düsseldorf, 3 K 7695/15 - Urteil vom 13. September 2016 - und BVerwG 7 C 30.17 - Urteil vom 27. Februar 2018, Vorinstanz: VG Stuttgart, 13 K 5412/15 - Urteil vom 26. Juli 2017 -) über die Zulässigkeit von Dieselfahrverboten entschieden:

Danach werden Fahrverbote in den von NO₂-Grenzwertüberschreitungen betroffenen Städten wahrscheinlich. Sie werden allerdings nicht „automatisch“ kommen. Eine wichtige Voraussetzung ist, dass Fahrverbote nur angeordnet werden dürfen, wenn sie die einzig geeignete Maßnahme darstellen, um die Einhaltung der NO₂-Grenzwerte sicherzustellen.

Als **Anlage 1** ist ein umfassender Frage-Antwort-Katalog beigefügt, welcher die wichtigsten Konsequenzen aus dem Urteil darstellt. Direkt betroffen sind in NRW elf ausschließlich kreisfreie Städte.

3.2.1 Ausgangslage

Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat über die Sprungrevisionen der Länder Nordrhein-Westfalen (BVerwG 7 C 26.16) und Baden-Württemberg (BVerwG 7 C 30.17) gegen erstinstanzliche Gerichtsentscheidungen der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Stuttgart entschieden und überwiegend zurückgewiesen.

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf verpflichtete das Land Nordrhein-Westfalen auf Klage der Deutschen Umwelthilfe, den Luftreinhalteplan für Düsseldorf so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Düsseldorf enthält. Der Beklagte sei verpflichtet, im Wege einer Änderung des Luftreinhalteplans weitere Maßnahmen zur Beschränkung der Emissionen von Dieselfahrzeugen zu prüfen. Beschränkte Fahrverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge seien rechtlich und tatsächlich nicht ausgeschlossen.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart verpflichtete das Land Baden-Württemberg, den Luftreinhalteplan für Stuttgart so zu ergänzen, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ und des Stundengrenzwertes für NO₂ von 200 µg/m³ bei maximal 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr in der Umweltzone Stuttgart enthält. Der Beklagte habe ein ganzjähriges Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Ottomotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 3 in der Umweltzone Stuttgart in Betracht zu ziehen.

3.2.2 Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Die verwaltungsgerichtlichen Urteile sind nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vor dem Hintergrund des Unionsrechts überwiegend nicht zu beanstanden. Unionsrecht und Bundesrecht verpflichten dazu, durch in Luftreinhalteplänen enthaltene geeignete Maßnahmen den Zeitraum einer Überschreitung der seit 1. Januar 2010 geltenden Grenzwerte für NO₂ so kurz wie möglich zu halten.

Das Bundesverwaltungsgericht betonte, dass entgegen der Annahmen der Verwaltungsgerichte das Bundesrecht zonen- wie streckenbezogene Verkehrsverbote speziell für Dieselfahrzeuge nicht zulässt.

Mit Blick auf die unionsrechtliche Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂ - Grenzwerte ergibt sich jedoch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, dass nationales Recht, dessen unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, unangewendet bleiben muss, wenn dies für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts erforderlich ist.

Bei Erlass von Diesel-Fahrverboten wird außerdem zu gewährleisten sein, dass der auch im Unionsrecht verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Insoweit ist eine phasenweise Einführung von Verkehrsverboten, die in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 4 betrifft, zu prüfen. Zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit dürfen Euro-5-Fahrzeuge jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 mit Verkehrsverboten belegt werden. Fahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 6 werden nicht oder jedenfalls nicht kurz- bis mittelfristig von Fahrverboten betroffen sein. Darüber hinaus bedarf es hinreichender Ausnahmen, z.B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen.

3.2.3 Auswirkungen in der Praxis

Für die konkrete Umsetzung des Urteils bedeutet dies, dass aufgrund der unterschiedlichen Belastungssituation die genauen Bedingungen für Fahrverbote von Stadt zu Stadt unterschiedlich sein werden. In NRW sind die Bezirksregierungen für die Aufstellung der Luftreinhaltepläne und der hiermit verbundenen eventuellen Anordnung von Fahrverboten zuständig.

Sie müssen jetzt zusammen mit den betroffenen Kommunen die genauen Bedingungen in den Luftreinhalteplänen formulieren, unter denen Fahrverbote erfolgen können. Oberstes Ziel muss dabei sein, dass diese nur das letzte Mittel sein dürfen und die vom Gericht vorgegebene Verhältnismäßigkeit stets gewahrt bleibt.

Für die Städte entsteht ein erheblicher Aufwand bei der Beschilderung und deren Ausnahmen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass bis zu einer Umsetzung von Fahrverboten für Fahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 4 oder älter noch mehrere Monate vergehen können. Fahrverbote für Fahrzeuge mit der Euro-5-Norm sind nicht vor dem 01. September 2019 möglich.

In den kommenden Gesprächen mit der Bundesregierung werden sich die kommunalen Spitzenverbände weiterhin für schnell wirksame Maßnahmen einsetzen, um Fahrverbote doch noch zu vermeiden. Dazu gehört eine rasche Hardware-Nachrüstung der Dieselfahrzeuge, auch der kommunalen Busflotten, um die Luftqualität zu verbessern.

3.2.4 Einschätzung des StGB NRW

Mit einer Pressemitteilung vom 27. Februar 2018 hat der StGB NRW klargestellt, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts einen massiven Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nach sich zieht. Städte und Gemeinden dürfen nicht für die Versäumnisse anderer haftbar gemacht werden. Ein Fahrverbot für tausende Diesel-Kfz würde zu massiven Störungen in der Arbeitswelt, im Handel und im Gesundheitswesen führen. Abgesehen von Problemen bei der Kontrolle, wäre der volkswirtschaftliche Schaden einer solchen Zwangsmaßnahme enorm. Zudem bedeutet dies einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Eigentümer/innen von Diesel-Kfz: Wenn jemand im Vertrauen auf die Herstellerangaben zum Schadstoffausstoß ein Dieselfahrzeug gekauft hat und dieses plötzlich nicht mehr nutzen darf, kommt dies einer Enteignung gleich.

Der StGB NRW hat stets betont, dass die Reduzierung von Luftschadstoffen da ansetzen muss, wo sie entstehen - direkt an den Motoren. Der Feldversuch des ADAC hat bewiesen, dass eine Hardware-Nachrüstung mit Katalysator-Systemen technisch machbar und finanziell darstellbar ist. Bezahlen müssen dies die Autohersteller, welche die Schadstoffmisere durch den Einbau von Abschaltsoftware herbeigeführt haben.

Die Pressemitteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und des StGB NRW sind als **Anlagen 2 und 3** beigefügt.

3.3 Derzeitige politische Diskussion um eine mögliche blaue Plakette

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hat das Umweltbundesamt in Abweichung zu dem bisherigen Vorschlag einer einheitlichen blauen Plakette zur Kennzeichnung „sauberer“ Diesel-Autos eine gestaffelte Lösung mit zwei Plaketten ins Gespräch gebracht, um Fahrverbote einfacher umsetzen zu können. So hätten die Städte eine Möglichkeit, auf ihre jeweilige Belastung zu reagieren.

Nachgerüstete Euro-5- und schon zugelassene Euro-6-Diesel könnten demnach eine hellblaue Plakette bekommen. Diesel mit den neuen Abgasstufen Euro 6d-TEMP oder Euro 6d - die deutlich weniger Stickoxid ausstoßen - könnten hingegen eine dunkelblaue Plakette erhalten.

Die jeweiligen Plaketten würden dann je nach Vorgabe zur Einfahrt in die Umweltzone berechtigen. In besonders hoch belasteten Städten würden dann etwa nur Diesel mit dunkelblauer Plakette einfahren können.

Die Bundesregierung will über den Vorschlag des Umweltbundesamtes beraten. Das Bundesverkehrsministerium ist strikt gegen die Plaketten-Lösung.

Der StGB NRW und der DStGB stehen der blauen Plakette skeptisch gegenüber, da mit deren Einführung Fahrverbote automatisch die Folge wären und der Druck auf betroffene Kommunen massiv erhöht würde. Daneben hat die Polizei bereits angekündigt, dass sie Diesel-Fahrverbote – auch bei bestehender Plakettenpflicht – aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht kontrollieren könne. Außerdem würde eine Plakettenpflicht die Verhängung von Zonen-Fahrverboten befördern, wo ansonsten ggf. Fahrverbote für einzelne Strecken / Straßen ausreichen würden.

3.4 Stand der Umsetzung des Nationalen Forums Diesel

Der Fonds „Nachhaltige Mobilität in der Stadt“ wurde infolge des Nationalen Forums Diesel eingerichtet und entsprechend der „Schlussfolgerungen der Bundesregierung“ aus dem ersten Kommunal-Gipfel Anfang September 2017 auf 1 Mrd. Euro aufgestockt. Die Mittel sollen vorrangig den am stärksten von Stickoxidüberschreitungen betroffenen Kommunen zur Verfügung stehen.

DStGB und StGB NRW haben die Einrichtung des Fonds und seine Aufstockung als ersten wichtigen Schritt begrüßt. Gleichzeitig haben die Geschäftsstellen darauf hingewiesen, dass die einmalig zur Verfügung gestellten Fördermittel in Höhe von 1 Mrd. Euro nicht ausreichen werden, um die erforderliche Verkehrswende nachhaltig zu finanzieren. Vielmehr ist ein Masterplan Mobilität erforderlich, der ein Maßnahmenbündel enthält, um die Mobilität der Menschen zu sichern und Fahrverbote zu vermeiden.

Die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD greifen wesentliche dieser Forderungen auf, insbesondere soll der Mobilitätsfonds dauerhaft fortgeführt werden. Im Einzelnen wird auf die Auswertung der Koalitionsvereinbarung verwiesen (Schnellbrief Nr. 44/2018 vom 09.02.2018).

Im Fokus der Diskussionen der letzten Wochen stand eine Ausweitung der Mittelverwendung auf alle Kommunen. Dies ist erforderlich, um der Zielsetzung des Fonds, eine nachhaltige Mobilität zu ermöglichen, gerecht zu werden.

Nach dem Willen der Bundesregierung sollen die Mittel aber weiterhin auf die besonders betroffenen Städte beschränkt bleiben. Dies wird vom DStGB und StGB NRW kritisiert. DStGB und StGB NRW werden sich daher weiterhin für eine Ausweitung der Mittelverwendung über den Kreis der unmittelbar betroffenen Städte hinaus einsetzen. Dies ist erforderlich, weil eine nachhaltige und wirksame Lösung der Schadstoffproblematik überörtliche Ansätze erfordert, wie beispielsweise funktionierende Stadt-Umland-Verbindungen des ÖPNV als Alternative zum Auto.

Dem förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginn kommt ebenfalls eine besondere Bedeutung zu, denn die betroffenen Kommunen müssen schnell wirksame Maßnahmen zur Lösung der Diesel-Problematik ergreifen.

Zwar wurde die Förderunschädlichkeit politisch zugesagt, in der konkreten Umsetzung ist diese allerdings davon abhängig, dass sie in einer Förderrichtlinie festgehalten wird. Tatsächlich wird in einigen Förderrichtlinien ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn zugelassen, in anderen nicht.

Der StGB NRW hat gemeinsam mit dem DStGB immer wieder die Möglichkeit des sogenannten „förderunschädlichen vorzeitigen Maßnahmenbeginns“ in sämtlichen Förderprogrammen angemahnt.

Ohne diese Möglichkeit müssen Kommunen, die frühzeitig mit Luftverbesserungsmaßnahmen begonnen haben, diese selbst finanzieren und können keine Fördergelder beanspruchen. Es werden also im Ergebnis diejenigen Städte und Gemeinden bestraft, welche sich frühzeitig aktiv um die Nachrüstung von Bussen, etc. bemüht haben.

3.5 Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission

Neben nationalen Klageverfahren der Deutschen Umwelthilfe, wovon zwei Gegenstand der Entscheidung des BVerwG waren, hat auch die EU-Kommission gegen Deutschland und acht weitere Mitgliedsstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen zu hoher Stickoxid-Emissionen eingeleitet. Derzeit prüft die EU-Kommission, ob sie Klage gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof einreicht, welcher in bestimmten Fällen die Zahlung von Strafgeldern anordnen kann.

Um ein Klageverfahren zu vermeiden, hat Deutschland der EU-Kommission Vorschläge übermittelt, welche geeignet sein sollen „ohne jegliche Verzögerung“ zur Einhaltung von Grenzwerten bei der Luftreinheit zu führen.

Einer dieser Maßnahmenvorschläge Deutschlands an die EU-Kommission wegen NOx-Reduzierung war ein unentgeltlicher Nahverkehr, welcher auch eine hohe mediale Aufmerksamkeit nach sich gezogen hat.

In fünf Städten (Bonn, Essen, Herrenberg, Reutlingen, Mannheim) soll der kostenlose Nahverkehr zunächst erprobt und auf seine Wirkung hin untersucht werden.

Die kommunalen Spitzenverbände sowie der Verband der Verkehrsunternehmen kritisierten den Vorstoß der Bundesregierung deutlich als nicht finanzierbar und nicht umsetzbar:

Aktuell belaufen sich die Fahrgast-Einnahmen der Verkehrsbetriebe nach Angaben des Verbandes der Verkehrsunternehmen auf ca. 13 Mrd. Euro pro Jahr. Dieser Betrag müsste gesamtgesellschaftlich gegenfinanziert werden, denn die Verkehrsunternehmen brauchen das Geld, um ihre Leistungen zu verbessern und um zum Beispiel auf schadstoffarme oder schadstofffreie Verkehrsmittel umzurüsten.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass der „kostenlose“ Nahverkehr die Zahl der Kunden deutlich steigen lassen wird. Kurzfristig können die dafür notwendigen Kapazitäten weder bei den Fahrzeugen noch beim Personal bereitgestellt werden. Wer den unentgeltlichen ÖPNV fordert, muss zugleich die Frage beantworten, wie die Gegenfinanzierung ausgestaltet werden soll. Zweifelhaft ist, ob Bund und Länder bereit und in der Lage wären, dieses Mammutprojekt dauerhaft und nachhaltig aus Steuermitteln zu finanzieren.

Die Kommunen und ihre Verkehrsbetriebe sind daher aktuell nicht im Stande, den kostenlosen ÖPNV zu realisieren. Die Dimension der Aufgabe macht zugleich deutlich, dass ein solches Vorhaben nur eine langfristige Perspektive sein kann. Notwendig ist dazu, konkrete Fallbeispiele und Plansituationen umzusetzen, aus denen Bedarf, Kosten und Ausbauphasen abgeleitet werden könnten.

Man muss davon ausgehen, dass für die Planungs- und Umsetzungsphase viele Jahre notwendig sind und ein unentgeltlicher ÖPNV im Hauruckverfahren sicher scheitern würde.

Vorrang vor solchen Überlegungen sollten daher der flächendeckende Ausbau und die Verbesserung der Qualität der bestehenden Strukturen im ÖPNV haben.