

Wesentliche Urteilsgründe zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts zu Fahrverboten von Dieselfahrzeugen (Information des DStGB)

Am 27. Februar 2018 hat das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig unter den Aktenzeichen BVerwG 7 C 30.17 und 7 C 26.16 entschieden, dass Fahrverbote für Dieselfahrzeuge rechtlich zulässig sein können, um die Einhaltung der seit 1990 geltenden Grenzwerte für Stickoxide einzuhalten.

Die wesentlichen Entscheidungsgründe werden im Folgenden wiedergegeben:

1. Rechtsgrundlage für Verkehrsverbote

Das Gericht sieht die Rechtsgrundlagen zum Erlass von Fahrverboten als gegeben an. Auch wenn die geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zulassen ergibt sich die Zulässigkeit unter Berücksichtigung des Unionsrechts.

Entscheidend ist dabei, dass die zu ergreifenden Maßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gerecht werden, denn, „der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang.“

2. Streckenbezogene und zonale Fahrverbote

Bei den Anforderungen, die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an Fahrverbote zu stellen sind, unterscheidet das BVerwG zwischen streckenbezogenen und zonalen Fahrverboten.

Streckenbezogene Verbote, die einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen, „führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen 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. Anlieger und Anwohner haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt. Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahme-genehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden.“

Zonale Fahrverbote erfassen eine Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen die ein

zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden, welches große Teile eines Stadtgebiets betreffen können. „Ein solches Verbot führt für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr herein-fahren 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.“

3. Zeitliche Differenzierung nach Euro-Abgasnormen

Das Gericht macht deutlich, dass im Falle von zonalen Verkehrsverboten eine phasenweise Einführung zu prüfen ist, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Dabei müssten in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden. Das Gericht stellt ausdrücklich klar, dass für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro 5 für alle Fahrzeuge seit 1. Januar 2011) zonale Verbote nicht vor dem 1. September 2019 in Betracht kommen.

4. Ausnahmen für bestimmte Gruppen und Nachrüstung

Darüber hinaus sind nach den Ausführungen des Gerichts individualnützige Ausnahmen für bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Anlieger oder Handwerker zu prüfen. Dies gilt, wenn auch nicht gesondert ausgeführt, für Fahrzeuge, die im öffentlichen Interesse am Verkehr teilnehmen, also im Interesse von Sicherheit und Ordnung, Rettung oder Ver- und Entsorgung.

Eine besondere Beachtung verdient die Feststellung des Gerichts, dass „Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik ... ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots“ sein können.

5. Berücksichtigung von Luftqualitätsverbesserungen

Das Verhältnismäßigkeitsgebot führt auch dazu, dass vor der etwaigen Einführung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 geprüft werden muss, ob „die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen ... deutlich stärker als bisher prognostiziert abnehmen,“ mit der Folge, dass auf Verkehrsverbote jedenfalls für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro 5 gerecht werden, verzichtet werden kann oder sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeführt werden können.

6. Anordnung und Kontrolle

Die Umsetzung der Verkehrsverbote scheitert nicht an den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Erweisen sich die Verbote als unionsrechtlich geboten, wird deren Anordnung nicht durch Straßenverkehrsordnung (StVO) blockiert.

Das Gericht setzt sich in diesem Zusammenhang intensiv mit der Frage auseinander, wie kenntlich gemacht werden kann, auf welche Kraftfahrzeuge das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot beschränkt ist. Konkret geht es um die Problematik, wie eine unzumutbare Unübersichtlichkeit vermieden werden kann, wenn Ausnahmen von Fahrverboten durch Zusatzzeichen beschildert werden. Hierzu führt das Gericht aus, dass die zur Wahrung des Gebots der Verhältnismäßigkeit gebotenen Ausnahmen von einem Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 nicht durch Verkehrszeichen gekennzeichnet werden müssen. Durch Verkehrszeichen

gekennzeichnet werden müssen nur Ausnahmen, die für jedermann gelten sollen. Ausnahmen in bestimmten Einzelfällen oder gegenüber einem bestimmten Personenkreis Platz greifen sollen, brauchen hingegen nicht beschildert zu werden. Das erschwert in der Praxis die Kontrolle, vor allem, da man Fahrzeugen nicht von außen ansieht, ob sie einem Ausnahmetatbestand entsprechen. Das Gericht erkennt die deutliche Erschwernis an, stellt an dennoch klar: „Etwaige Erschwernisse beim Vollzug des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes führen nicht zur Rechtswidrigkeit von dessen Anordnung. Die Einführung einer Verbotsregelung scheitert nicht an einer fehlenden Kontrollierbarkeit.“

7. Problematik von Verkehrsverlagerungen

Verkehrsverlagerungen sind nach Feststellung des Gerichts hinzunehmen. Das gilt auch, soweit in der unmittelbaren Umgebung der Verlagerungs- bzw. Umleitungsstrecken, die Emissionsbelastungen ansteigen.

Erst, wenn durch Umleitungen oder Verkehrsverlagerungen die Grenzwerte an anderer Stelle überschritten werden, bewirken sie, dass ein zugrundeliegendes Verkehrsverbot kein geeignetes Mittel zur Senkung von Emissionen mehr ist.