

<https://doi.org/10.1007/s10357-018-3360-z>

Dieselfahrverbote: Ein Lob dem 7. Senat

Zur europarechtlichen Begründung von Dieselfahrverboten:
Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 (7 C 26/16 und 7 C 30/17)

Claudio Franzius

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2018

Das BVerwG hat mit Urteilen vom 27.2.2018 den Erlass von Verkehrsverboten für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Schadstoffklasse Euro 6 für grundsätzlich zulässig erklärt. Bemerkenswert ist die europarechtliche Begründung der Urteile.

1. Einführung

Geklagt hatte die Deutsche Umwelthilfe als staatlich anerkannter Umweltverband gegen die Luftreinhaltepläne für Düsseldorf und Stuttgart. Nachdem das Gericht in seiner spektakulären Entscheidung zum Luftreinhalteplan Darmstadt¹ eine Klagebefugnis der Umweltverbände bejaht hatte, ging es jetzt um die Frage, ob Umweltverbände auch konkrete Maßnahmen im Luftreinhalteplan mit Erfolg einklagen können, was bislang höchstrichterlich nicht geklärt war. Die Bedeutung der Urteile zeigt sich neben der öffentlichen Aufmerksamkeit² schon daran, dass beide Urteile, obwohl in der Begründung nahezu wortgleich, für den Abdruck in der amtlichen Entscheidungssammlung vorgesehen sind.

Das VG Düsseldorf hatte entschieden, dass der Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so zu ändern ist, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des für das Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 mg/m³ im Stadtgebiet Düsseldorf enthält. Dafür seien auch Verkehrsverbote in Erwägung zu ziehen.³ Das VG Stuttgart verpflichtete das beklagte Land Baden-Württemberg, ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in Betracht zu ziehen.⁴ Die Sprungrevisionen dagegen waren überwiegend unbegründet. Aufschlussreich ist die europarechtliche Begründung des 7. Senats.

2. Vorrang des Unionsrechts

Überzeugend führt das Gericht zunächst aus, dass die derzeit geltenden Regelungen des BImSchG für sich genommen die begehrten Verkehrsverbote nicht zulassen. Ihre Zulässigkeit ergebe sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts.⁵ Damit ist der vermeintlich „Schuldige“ benannt: Es ist das Europarecht, das die Begründung der rechtlichen Zulässigkeit von Dieselfahrverboten trägt.

Eine Ermächtigungsgrundlage liege mit § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG vor. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vor-

schriften. Für die Anordnung von Maßnahmen, die danach differenzieren, welchen Beitrag Kraftfahrzeuge zur Schadstoffbelastung leisten, bedürfe es nicht zugleich zwingend des Erlasses einer Verordnung nach § 40 Abs. 3 BImSchG. Von der Ermächtigung des § 40 Abs. 3 S. 1 BImSchG, Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise auszunehmen, habe der Ordnungsgeber durch den Erlass der 35. BImSchV abschließend Gebrauch gemacht.⁶ Maßgeblich ist danach allein das Emissionsverhalten der Kraftfahrzeuge nach ihrer Zuordnung zu den Schadstoffgruppen.

Der abschließende Charakter der 35. BImSchV schließe an die Antriebsart anknüpfende Verkehrsverbote indes nicht aus.⁷ Angesichts der unionsrechtlichen Verpflichtung, den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten, muss dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben. So überraschend dieser Begründungsansatz auf dem ersten Blick sein mag, so unmissverständlich und klar ist dieser Weg doch europarechtlich vorgezeichnet.⁸ Es geht dem 7. Senat um die Durchsetzung der unionsrechtlichen Verpflichtungen nach Maßgabe der Rechtsprechung des EuGH:

Der 7. Senat verweist unter Rückgriff auf die Urteile des EuGH in der Rechtssache Kommission/Bulgarien⁹ und Kommission/Polen¹⁰ darauf, dass eine Überschreitung der einzuhaltenden Grenzwerte für sich genommen nicht ausreicht, um einen Richtlinienverstoß anzunehmen, dass aber auch ein teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, nicht geeignet ist, die Feststellung der einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Vertragsverletzung zu entkräften.¹¹

Aus der Verletzung des Art. 13 der Luftqualitätsrichtlinie¹² ergebe sich allerdings noch keine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht. Der

- 1) BVerwG, Urt. v. 5.12.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312.
- 2) Zum Kontext *Fajfbender*, NJW 2017, 1995.
- 3) VG Düsseldorf, Urt. v. 13.9.2016 – 3 K 7695/15, ZUR 2016, 692.
- 4) VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15, ZUR 2017, 620.
- 5) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 16; 7 C 30.17 Rdnr. 19.
- 6) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 20ff.
- 7) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 28; 7 C 30/17 Rdnr. 31.
- 8) Das erkennt *Lenz*, NVwZ 2017, 858, der allein mit der StVO argumentiert, die Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette nicht erlaube.
- 9) EuGH, Urt. v. 5.4.2017 – C-488/15 Kommission/Bulgarien, EU:C:2017:267 Rdnr. 69.
- 10) EuGH, Urt. v. 22.2.2018 – C-336/16 Kommission/Polen, EU:C:2018:94 Rdnr. 62, 65.
- 11) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 29.
- 12) Zum Luftqualitätsrecht als Teilgebiet des Immissionsschutzrechts *Köck/Lehmann*, ZUR 2013, 67.

Prof. Dr. Claudio Franzius,
Professur für Öffentliches Recht, insbes. Verwaltungsrecht
und Umweltrecht, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht,
Universität Bremen,
Bremen, Deutschland

Umstand, dass ein Mitgliedstaat die Grenzwerte in der Luft überschreitet, mag für sich allein nicht ausreichend sein, um einen Verstoß des Mitgliedstaates gegen die Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie festzustellen. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen über einen Spielraum unter dem Vorbehalt, dass sie es ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird.¹³ Auch hier wird auf die Rechtsprechung des EuGH verwiesen. Ihr werden Pläne, die es einem Mitgliedstaat – wie Polen – erlauben, auf Überschreitungen erst 10 oder sogar 14 Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Feststellung zu reagieren, nicht gerecht.

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung, so führt der 7. Senat aus, verstößt jedenfalls eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie, die lediglich Maßnahmen festlegt, aufgrund derer die Grenzwerte für Stickstoffdioxid erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten werden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid herbeiführen und insbesondere eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik von Dieselfahrzeugen und deren überproportionalen Anteil an der Überschreitung des NO₂-Grenzwertes vermissen lässt. Soweit sich vor diesem Hintergrund (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als einzig geeigneter Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO₂-Grenzwerte erweisen, seien derartige Maßnahmen aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen.¹⁴

Dem naheliegenden Einwand, für solche weitreichende Maßnahmen sei der Gesetzgeber aufgerufen, hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen, nicht aber die Rechtsprechung, begegnet der 7. Senat ebenfalls zutreffend mit dem Hinweis auf die Judikatur des EuGH. Danach obliegt es den angerufenen nationalen Gerichten, für den Fall, dass die Luftreinhalteplanung den Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachkommt, gegenüber den nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese Behörde einen unionsrechtskonformen Plan erlässt, so heißt es unter Bezugnahme auf das Urteil des EuGH in der Rechtssache Client Earth.¹⁵ Und damit nicht genug: Verwiesen wird auf das Urteil in der Rechtssache Protect, wonach das angerufene nationale Gericht gehalten ist, für die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Unionsrechts zu sorgen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift auf eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.¹⁶ Wer glaubte, die Simmenthal-Rechtsprechung des EuGH¹⁷ sei mit den „Krisen“ der EU verblasst oder müsse relativiert werden, wird durch das Urteil des BVerwG eines Besseren belehrt. Nimmt man eine Direktwirkung der Richtlinie im Verhältnis der in der Gesundheit betroffenen Anwohner zum staatlichen Träger der Luftreinhalteplanung an, so liegt darin kein Verstoß gegen das Verbot der horizontalen Direktwirkung von Richtlinien, sondern ist nach der Rechtsprechung des EuGH zum Nachteil Dritter, nämlich der Verkehrsteilnehmer, zulässig und gegebenenfalls geboten.¹⁸ Das hat das BVerwG richtig erkannt.

Der 7. Senat hat in jüngerer Zeit seine europarechtsfreundliche Rechtsprechung mehrfach unter Beweis gestellt.¹⁹ Es bedürfe keine Entscheidung, ob die Verpflichtung, dem Unionsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen, durch eine unionsrechtskonforme Auslegung der 35. BImSchV oder dadurch erfüllt wird, dass die Regelungen insoweit unangewendet bleiben, als sie einem (beschränkten) Verkehrsverbot für bestimmte Dieselfahrzeuge entgegenstehen, die sich als einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen

Einhaltung von NO₂-Grenzwerten erweisen. Letzteres führe nicht dazu, dass es an einer Ermächtigungsgrundlage für Verkehrsverbote ganz fehlt. § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG stelle eine Ermächtigungsgrundlage für in einem Luftreinhalteplan vorgesehene Verkehrsbeschränkungen dar, die unabhängig davon gilt, ob die Bundesregierung durch Rechtsverordnung Ausnahmeregelungen für Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung erlassen hat. Angesichts dessen handele es sich vorliegend auch nicht um eine methodisch unzulässige Rechtsfortbildung contra legem, wie der Senat unter Verweis auf sein Urteil zum Luftreinhalteplan Darmstadt ausführte.²⁰

Ähnlich argumentiert das Gericht hinsichtlich der Frage, ob die Umsetzung eines Verkehrsverbotes für Dieselfahrzeuge nicht an straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften scheitert, weil die StVO keine entsprechenden Zeichen vorsehe.²¹ Offen gelassen wird, ob § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG mit seinem Verweis auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften eine Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweisung darstellt.²² § 45 Abs. 1f StVO statuiere nämlich keine zusätzlichen straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG, sondern betreffe mit der Art und Weise von deren Kennzeichnung lediglich die Rechtsfolgenseite und ist insoweit jedenfalls von dem Verweis des § 40 Abs. 1 BImSchG auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften erfasst.

Bei § 45 Abs. 1f StVO handele es sich deshalb nicht um eine abschließende Regelung für die Bekanntgabe von Umweltzonen-Verkehrsverboten, weil dies gegen die unionsrechtlich vorgegebene Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verstoßen würde.²³ Insoweit könne dahinstehen, ob § 45 Abs. 1f StVO – wie das VG Stuttgart annimmt – einer unionsrechtlichen Auslegung zugänglich sei, dessen Grenzen der 7. Senat im Urteil zum Luftreinhalteplan Darmstadt aufgezeigt habe, oder auch insoweit – wie bei der 35. BImSchV – die Norm teilweise unanwendbar bleiben müsse, weil sie im Gegensatz zu den unionsrechtlichen Verpflichtungen die in Frage kommenden Verkehrszeichen beschränkt. In beiden Fällen entfalle die „Sperre“ für eine Kombination der vorgesehe-

13) Dass die großräumige Hintergrundbelastung bei der Planung in den Blick zu nehmen ist, führt entgegen Linnartz, UPR 2017, 86, 88 nicht dazu, den Begriff des Grenzwertes „vorsichtig“ interpretieren zu müssen; so auch Schenk, juris 5/2018, 202, 203. Zu den Grenzen des Gestaltungsspielraums Wienhues, NordÖR 2018, 142, 143f.

14) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 32.

15) EuGH, Urt. v. 19.11.2014 – C-404/13 Client Earth, EU:C:2014:2382 Rdnr. 58.

16) EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15 Protect Umweltorganisation, EU:C:2017:987 Rdnr. 55f.

17) EuGH, Urt. v. 9.3.1978 – C-106/77 Simmenthal, EU:C:1978:49 Rdnr. 21, 24.

18) Vgl. EuGH, Urt. v. 11.8.1995 – C-431/92 Großkrotzenburg, EU:C:1995:260 für das UVP-Recht.

19) Zu nennen ist auch die Altrip-Vorlage, vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.1.2012 – 7 C 20.11, NVwZ 2012, 448. Der EuGH brachte zum Verfahrensrechtsschutz nicht die erhoffte Klärung, vgl. EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – C-72/12 Altrip, EU:C:2013:712; dazu Greim, NuR 2014, 81; Franzius, EurUP 2014, 283; Nolte, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, § 7 Rdnr. 73f.

20) Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 34 und 7 C 30.17 Rdnr. 37 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 5.12.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312 Rdnr. 36; dazu Franzius, DVBl. 2014, 543; Nolte, in: Kment (Hrsg.), Zukunftsperspektiven des Immissionsschutzrechts, 2017, 1, 12ff.

21) Dagegen schon VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15 Rdnr. 275; VGH München, Beschl. v. 27.2.2017 – 22 C 16/1427 Rdnr. 184.

22) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 51.

23) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 52; 7 C 30/17 Rdnr. 53.

nen Zeichen mit Zusatzzeichen, welche die StVO für Dieselfahrverbote bislang nicht vorsieht.

3. Verhältnismäßigkeit

Das Gericht argumentiert auch mit Blick auf die gebotene Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten mit dem Unionsrecht.²⁴ Nach der Rechtsprechung des EuGH können Luftreinhaltepläne nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden.²⁵ Das Gericht verzichtet freilich darauf, die Unterschiede in der Verhältnismäßigkeitsprüfung darzulegen, legt der Abwägung für streckenbezogene oder zonale Verkehrsverbote aber das hohe Gewicht des unionsrechtlich gebotenen Gesundheitsschutzes zugrunde.²⁶

Um der Verhältnismäßigkeit von zonalen Verkehrsverboten gerecht zu werden, sei eine phasenweise Einführung dergestalt zu prüfen, dass in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden.²⁷ Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge kommen zonale Verbote jedenfalls nicht vor dem 1.9.2019 in Betracht. Insoweit werden vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 für alle Fahrzeuge zum 1.9.2015 für maßgeblich gehalten. Schon Eigentümer, die nach dem 1.9.2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, konnten wissen, dass es den nationalen Behörden ab diesem Zeitpunkt nach dem Unionsrecht nicht mehr möglich war, Typgenehmigungen für neue Fahrzeugtypen zu erteilen, die den Euro-6-Grenzwerten nicht entsprachen. Und für Eigentümer von Dieselfahrzeugen, die zwischen dem 1.1.2009 und dem 31.8.2014 Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, so heißt es in der Begründung des Gerichts lapidar, sei mit Blick auf das höhere Alter und die höhere Fahrleistung mit dem daraus resultierenden geringeren Restwert der Fahrzeuge eine Einschränkung der Nutzbarkeit durch Verkehrsverbote grundsätzlich zuzumuten.

Danach könne der Auffassung des VG Stuttgart, ein sofortiges Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 begegne keinen rechtlichen Bedenken, nicht gefolgt werden.²⁸ Allerdings bleibt zu beachten, dass die Immissionsgrenzwerte seit vielen Jahren überschritten werden, die Zielerreichung jedoch grundsätzlich innerhalb eines Jahres gelingen soll.²⁹ Das Unionsrecht verlange aber nicht, dass die zu ergreifenden Maßnahmen „auf einen Schlag“ zur Zielerreichung führen. Erlaubt und nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gegebenenfalls geboten sei ein Vorgehen in mehreren Stufen.³⁰

Dass „Dieselfahrverbote“ entgegen der verbreiteten Einschätzung in politischen Kreisen verhältnismäßig sein können, macht der 7. Senat unmissverständlich klar. Das betrifft nicht nur Ausnahmen für Gruppen wie Handwerker und bestimmte Anwohnergruppen, sondern auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik.³¹ Erneut wird mit Blick auf Bedenken, dass die Ausnahmetatbestände hierfür nicht ausreichen, europarechtlich argumentiert: So erscheine ein Rückgriff auf die allgemeine Ausnahmevorschrift des § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StVO im Wege einer unions- und verfassungskonformen Auslegung nicht von vornherein ausgeschlossen, sollte dies geboten sein, um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und den Belangen der von Verkehrsverboten negativ Betroffenen zu erreichen.³² Natürlich kann man sich fragen, ob eine Vorlage zum EuGH nach Art. 267 AEUV nicht angezeigt war. Dass sich das BVerwG im Ergebnis dagegen entschieden hat, ist angesichts der klaren, wenngleich politisch verdrängten Verpflichtungen aus dem Unionsrecht aber akzeptabel und auch sinnvoll, um den „schwarzen Peter“ nicht dem EuGH zuzuschieben.

Dieselfahrverbote scheitern weder an einer fehlenden Umsetzbarkeit durch die Straßenverkehrsbehörde³³ noch an Erschwernissen beim Vollzug des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes. Zwar dürfte der Vollzug von Verkehrsverboten ohne eine Kennzeichnung der von einem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge, wie es durch eine „blaue Plakette“ möglich wäre, deutlich erschwert sein. Dies führe aber nicht zur Rechtswidrigkeit einer Verbotsregelung.³⁴ Hierfür müsste ein auf die Verfehlung der Regelungswirkung angelegtes normatives Defizit vorliegen, das, wie es richtig heißt, durch bloße Vollzugsmängel oder die empirische Ineffizienz von Rechtsnormen noch nicht angenommen werden könne.

4. Prozessrecht

Waren die Urteile zu erwarten? Ein Stück weit wurde die Judikatur durch das Prozessrecht bestimmt.³⁵ Das betrifft nicht die inzwischen geklärte Klagebefugnis der Umweltverbände, die mit den Urteilen einen Erfolg verbuchen konnten.³⁶ Mitverantwortlich sind die beklagten Länder, die insoweit schlecht beraten waren, Sprungrevision gegen die Urteile des VG Düsseldorf und VG Stuttgart einzulegen. Denn eine Überprüfung des Tatsachenvortrags – und damit eine Verifizierung der Tatsachenbasis – hätte nur das zuständige OVG leisten können. So konnte das BVerwG das Überschreiten der Grenzwerte nicht in Frage stellen, sondern war an die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts gebunden. Das BVerwG musste seiner Entscheidung die Feststellung des VG Stuttgart zugrundelegen, dass das von den Klägerinnen begehrte Verkehrsverbot dazu führe, dass an allen Messstationen in der gesamten Umweltzone Stuttgart – mit Ausnahme der Messstation „Am Neckartor“ – im Jahr 2020 die Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerte eingehalten werden, aber auch, dass ein solches Verkehrsverbot die effektivste und am besten

24) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 37.

25) EuGH, Urt. v. 22.2.2018 – C-336/16 Kommission/Polen, EU:C:2018:94 Rdnr. 93.

26) Nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ist der Schutz von Leben und Gesundheit höher zu gewichten als die dagegen abzuwägenden Rechtsgüter Eigentum und allgemeine Handlungsfreiheit der von den ergriffenen Maßnahmen Betroffenen, vgl. VGH München, Beschl. v. 27.2.2017 – 22 C 16/1427 Rdnr. 101, 154.

27) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 39.

28) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 Rdnr. 38.

29) Vgl. VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15 Rdnr. 159.

30) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 Rdnr. 47.

31) Grenzwerte müssen nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über Typgenehmigungen von Kraftfahrzeugen auf das tatsächliche Verhalten der Fahrzeuge bei ihrer Verwendung bezogen werden. Die Verwendung von Abschalteinrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung untersagt, vgl. Führ, NVwZ 2017, 265, 266; ders./Below, ZUR 2018, 259.

32) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 43; 7 C 30.17 Rdnr. 46.

33) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 53ff.

34) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 61; s. auch VGH München, Beschl. v. 27.2.2017 – 22 C 16/1427 Rdnr. 155.

35) Siehe auch Klinger, ZUR 2018, 272 („Luftreinhaltepläne als plakatative Plattform für die prozessuale Debatte grundlegender Fragen des Verwaltungsprozessrechts“).

36) Der 7. Senat hatte in seiner Entscheidung zum Luftreinhalteplan Darmstadt die Klagebefugnis von Umweltverbänden aus einer unionsrechtskonformen Auslegung des § 42 Abs. 2 2 Var. 2 VwGO hergeleitet, vgl. BVerwG, Urt. v. 5.12.2013 – 7 C 21.12, BVerwGE 147, 312. Heute ergibt sich die Klagebefugnis aus § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG, weil es sich bei einem Luftreinhalteplan um einen SUP-pflichtigen Plan handelt, der nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vor den Verwaltungsgerichten angreifbar sein muss. Zu den verbleibenden Lücken Franzius, DVBl. 2018, 410.

geeigneten Maßnahme ist und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung steht, um das Ziel zu erreichen.³⁷ Insoweit waren dem 7. Senat durch das Prozessrecht die Hände gebunden. Auch mit Blick auf Übergangsfristen für ältere Dieselfahrzeuge verweist das Gericht darauf, dass nach den tatrichterlichen Feststellungen keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei einer Beschränkung möglicher sofortiger Verkehrsverbote auf Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 und schlechter keine nennenswerte Reduzierung der Schadstoffbelastungen erreichbar wäre.³⁸

5. Ausblick

Besorgten Fragen von Kollegen, es könne doch nicht sein, künftig ihren Diesel-Pkw nicht länger unbeschränkt in der Innenstadt nutzen zu können, ist zu antworten: Das Europarecht fordert die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte, denen vielfach nur mit „harten“ Verkehrsverboten begegnet werden kann. Dafür muss keine „blaue Plakette“ abgewartet werden, gegen deren Einführung sich Verkehrspolitiker in Deutschland beharrlich zur Wehr setzen.³⁹ Zwar ist der Erlass von Verkehrsverboten nur nach den bisherigen roten, gelben und grünen Plaketten der 35. BImSchV möglich. Aber aus der unionsrechtlichen Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂-Grenzwerte ergibt sich, dass nationales Recht, dessen unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, unangewendet bleiben muss, wenn dies für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts erforderlich ist. Deshalb bleiben die 35. BImSchV und die StVO, soweit sie der Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung entgegenstehen, unangewendet, wenn sich Dieselfahrverbote als einzig geeignete Maßnahme erweisen, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Der 7. Senat hat die Frage, ob es aufgrund von Immissionsgrenzwertüberschreitungen bei NO₂ einen Anspruch auf Fahrverbote für Dieselfahrzeuge geben kann, im Grundsatz bejaht.⁴⁰

Aus dieser unionsrechtlichen Verpflichtung folgt zusammen mit den tatrichterlichen Feststellungen in den erstinstanzlichen Urteilen des VG Düsseldorf und VG Stuttgart, dass Dieselfahrverbote rechtlich unvermeidlich sein können. So steht für die Stadt Stuttgart aufgrund der tatrichterlichen Feststellungen im verwaltungsgerichtlichen Urteil fest, dass

lediglich ein 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 eine geeignete Luftreinhaltemaßnahme darstellt. Ein Verzicht auf jegliches Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge, wie es politisch erwünscht ist, wäre rechtlich nicht zulässig.⁴¹ Allerdings dürfen Verkehrsverbote nur unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit phasenweise mit hinreichenden Ausnahmen eingeführt werden. Nach dieser Logik ist nicht auszuschließen, dass für den Fall, dass die Politik weiterhin untätig bleiben sollte, auch Verkehrsverbote für Euro-6-Dieselfahrzeuge erforderlich werden könnten, sollte auf anderem Wege eine schnellstmögliche Einhaltung der NO₂-Grenzwerte nicht sichergestellt werden können.⁴² Ohne die europarechtsfreundliche Rechtsprechung des BVerwG ist eine umweltgerechte Verkehrspolitik in Deutschland offenbar nicht zu haben. Dem 7. Senat gebührt Dank, dass er anders als die Politik vor unpopulären Schritten nicht zurückschreckt und dem „Europarecht“ zur Durchsetzung verhilft.

37) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 Rdnr. 18.

38) BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 Rdnr. 40; 7 C 30.17 Rdnr. 43.

39) Zum Handlungsbedarf *Salomon/Dross/Hornberg*, Immissionsschutz 2017, 18.

40) Erste streckenbezogene Verkehrsverbote sind in Hamburg am 31.5.2018 in Kraft getreten, vgl. <https://www.mopo.de/hamburg/umweltbehoerde-gibt-bekannt-so-schnell-tritt-das-dieselfahrverbot-in-kraft--30444058> (26.5.2018); dazu *Wienhues*, NordÖR 2018, 142, 147.

41) Siehe auch VGH München, Beschl. v. 27.2.2017 – 22 C 16/1427 Rdnr. 155. Zur Vollstreckung der Urteile VG München, Beschl. v. 29.1.2018 – M 19 X 17/5464; M 19 X 18/130. Erstaunlich sind Äußerungen des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten *Laschet*, die Landesregierung werde Bezirksregierungen die Aufnahme von Fahrverboten in den Luftreinhalteplan untersagen, da solche stets unverhältnismäßig und damit rechtswidrig seien, vgl. FAZ v. 10.3.2018, 5.

42) Zu bedenken bleibt, dass auch aktuelle Euro-6-Diesel sechsmal mehr Stickstoffdioxide ausstoßen als zulässig ist, vgl. www.bmub.bund.de/pressemitteilung/diesel-pkw-software-updates-reichen-nicht-aus-fuer-saubere-luft (26.5.2018).

Die Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange*

Annette Guckelberger

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2018

Nachdem im letzten Heft schwerpunktmäßig die Historie, die Anspruchsberechtigung und -verpflichtung sowie der Anspruchsgegenstand von Umweltinformationszugangsanträgen behandelt wurden, steht im Mittelpunkt dieser Abhandlung die Ablehnung von Umweltinformationsanträgen zum Schutz öffentlicher Belange.

Prof. Dr. Annette Guckelberger,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
an der Universität des Saarlandes,
Saarbrücken, Deutschland

1. Schutz öffentlicher Belange

§ 8 UIG¹ regelt die Ablehnung eines Umweltinformationszugangsantrags zum Schutz öffentlicher Belange. Private

*) Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um die Langfassung zu ihrem Vortrag in Berlin am 22.2.2018 auf der Tagung des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen „Die Praxis und aktuelle rechtliche Fragen des Umweltinformationsrechts“.

1) Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 27.10.2014, BGBl. I S. 1643, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 17 des Gesetzes v. 20.7.2017, BGBl. I S. 2808.