

Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverboten für Diesel-Kraftfahrzeuge

Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17

Von Ref. iur. **Constantin Beye**, Jena*

I. Einleitung

Deutsche Großstädte sind mit vornehmlich durch den Kraftfahrzeugverkehr emittierten¹ und im hohen Maße gesundheits-schädlichen Stickstoffoxiden² belastet. Besonderer Handlungsbedarf wurde dabei durch die Überschreitung europarechtlicher Luftreinhaltegrenzwerte³ trotz eingerichteter Umweltzonen in mehreren Ballungszentren Deutschlands indiziert. So reichte die Europäische Kommission im Mai 2018 Klage vor dem EuGH unter anderem gegen Deutschland aufgrund zu hoher Stickstoffdioxidbelastungen ein.⁴ Auch nationale Umweltverbände blieben nicht untätig. Hinsichtlich der abschnittsweise stark belasteten Städte Düsseldorf, Stuttgart und München klagten sie die Einföhrung wirksamer Maßnahmen in Luftreinhaltepläne ein.⁵ Dabei wurden vornehmlich Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge gefordert, deren Stickstoffdioxidemissionen im Vergleich zu Benzinfahrzeugen

überproportional hoch sind⁶. Die daraus resultierenden Entscheidungen⁷ wurden in der rechtswissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert. Für Klärung sorgten dabei Anfang des Jahres zwei parallele Entscheidungen des BVerwG zu jeweils verwaltungsgerichtlich zugelassenen und mit Zustimmung der klagenden Umweltverbände eingelegten Sprungrevisionen zu den Klagen vor den VG Düsseldorf⁸ und VG Stuttgart⁹. Die Urteile zeigen anschaulich auf, wie europarechtliche Vorgaben die Deutung über in dessen Umsetzung ergangenes nationales Recht determinieren und geeignet erscheinen, dort die Auslegung und Anwendung maßgeblich zu bestimmen. Mehr noch wird eine in dem Stufenverhältnis eigentlich selbstverständlich angelegte Verbindung dergestalt hervorgehoben, dass die nationalen Regelungen hier weitgehend nicht mehr ohne die zugrundeliegenden europarechtlichen Normen gelesen werden können. Diese Verbindung wurde in die Auslegung nationaler Normen zur Luftreinhalteplanung lange Zeit jedoch nur zurückhaltend einbezogen. Das gibt Anlass dazu, die rechtlichen Zusammenhänge der zugrundeliegenden Problematik erneut nachzuvollziehen, um damit zu einer Einschätzung der Urteile des BVerwG zu gelangen. Dazu sollen nachfolgend die Urteile des BVerwG in die rechtlichen Rahmenbedingungen und den Stand der Diskussion eingebettet und in einer Gegenüberstellung einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

* Der *Autor* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht (Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.) an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/stickstoffoxid-emissionen#textpart-1> (25.11.2018).

² <https://www.umweltbundesamt.de/themen/stickstoffdioxid-belastung-hintergrund-zu-eu> (25.11.2018).

³ Gemeint sind insbesondere die Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. EU v. 11.6.2008, L 152/1) für Stick(stoff)oxide (NO_x), Stickstoffdioxid (NO₂), Schwefeldioxid (SO₂) und Feinstaubpartikel (PM), der Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2001 über nationale Emissionshöchst-mengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl. EG v. 27.11.2001, L 309/22) sowie entsprechender Grenzwerte der hieran anknüpfenden, auf Grundlage von § 48a Abs. 1 BImSchG erlassene 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchst-mengen v. 2.8.2010 (BGBl. I 2010, S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 10.10.2016 (BGBl. I 2016, S. 2244), vgl. insb. §§ 3 ff. der 39. BImSchV.

⁴ https://ec.europa.eu/germany/news/20180517-luftver%Obschmutzungsklage_de (25.11.2018).

Deutsche Großstädte, in denen entsprechend relevante Grenzwertüberschreitungen festgestellt wurden, sind Berlin, München, Hamburg, Köln, Stuttgart und Düsseldorf.

⁵ Vgl. zum Luftreinhalteplan Stuttgart zuletzt VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 9.11.2018 – 10 S 1808/18 und 10 S 2316/18.

II. Rechtlicher Rahmen

1. Die normative Ausgangslage

Die Luftreinhalteplanung ist stark durch Europarecht vorgeprägt. Die Pflicht zur Luftreinhalteplanung¹⁰ bei Überschreitung konkreter Grenzwerte¹¹ folgt unmittelbar aus § 47 Abs. 1 S. 1 und S. 3 BImSchG. Grenzwerte ergeben sich dort aus den entsprechend § 48a Abs. 1 BImSchG festgesetzten Rechtsverordnungen, zu denen insbesondere die 39. BIm-

⁶ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neun-fragen-antworten-diesel> (25.11.2018).

⁷ VG Düsseldorf ZUR 2016, 692 ff.; VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (620 ff.). Vgl. dazu nun das Anschluss-Urteil VG Stuttgart v. 26.7.2018 – 13 K 3813/18 und VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 9.11.2018 – 10 S 1808/18 und 10 S 2316/18; VGH München NVwZ 2017, 894 (894 ff.); vgl. dazu im Detail *Koehl*, ZfS 2017, 424 (424 ff.).

⁸ Dazu BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16.

⁹ Dazu BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17.

¹⁰ Zum Rechtscharakter und der Verbindlichkeit von Luftreinhalteplänen *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (931 f.).

¹¹ Zur Luftreinhalteplanung und Ermittlung der Emissionsbelastung allgemein *Brandt*, NVwZ 2018, 945 (945 ff.).

SchV¹² zählt. Diese setzt für einzelne Schadstoffe Grenzwerte fest.¹³ Die 39. BImSchV dient dabei der Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG.¹⁴ So sieht bereits Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG die mitgliedstaatliche Pflicht vor, die von ihr bestimmten Grenzwerte u.a. für Stickstoffdioxid (NO₂)¹⁵ einzuhalten. Nach § 47 Abs. 1 S. 1, S. 3 BImSchG und Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 S. 1 der Richtlinie 2008/50/EG sind dazu Luftreinhaltepläne¹⁶ im Falle der Überschreitung der Grenzwerte zu erstellen. Zudem sind die im Luftreinhalteplan festgesetzten Maßnahmen daran zu messen, ob sie geeignet sind, „den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten“ (sog. Minimierungsgebot).

Zu den im Rahmen der Luftreinhalteplanung „erforderlichen Maßnahmen“ nach § 47 Abs. 1 S. 1 und S. 3 BImSchG zählen Verkehrsverbote und -beschränkungen als straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen. Dies sind etwa die Festsetzung von Umweltzonen oder die Anordnung „allgemeiner“ Verkehrsverbote für bestimmte Strecken.¹⁷ Straßenverkehrsrechtliche Vorgaben des Luftreinhalteplans sind nach § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG und § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG „durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung“ nach dem BImSchG oder anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Durch den Plan in unverhältnismäßiger oder anderweitig rechtswidriger Weise angeordnete Maßnahmen müssen und dürfen dabei nicht ergriffen werden. Die im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen müssen also umsetzungsfähig sein und bedürfen im Falle tangierter Grundrechte der (fach-)gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.¹⁸

Eine solche Ermächtigungsgrundlage liegt in § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG. Die Norm geht hinsichtlich der Umsetzung der Festsetzungen der Luftreinhaltepläne davon aus, dass „[d]ie zuständige Straßenverkehrsbehörde [den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften] beschränkt oder verbietet“. Sie kann also etwa Fahrverbote für „den Kraftfahrzeugverkehr“ verhängen. Bei

§ 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG handelt es sich dabei um eine Rechtsfolgenverweisung in das Straßenverkehrsrecht. Das hat zur Folge, dass straßenverkehrsrechtliche Vorschriften lediglich das Repertoire an Durchsetzungsinstrumentarien für bindende Anordnungen der Luftreinhaltepläne bestimmen.¹⁹ Solche Vorschriften finden sich dabei etwa in der auf Grundlage von § 40 Abs. 3 BImSchG erlassenen 35. BImSchV. Diese sieht eine Kennzeichnung für Fahrzeuge im Hinblick auf Ausnahmeregelungen zu Verkehrsverboten in Umweltzonen bei entsprechenden Verkehrszeichen²⁰ anhand ihrer Schadstoffbelastung mit roten, gelben und grünen Plaketten nebst entsprechenden Kennzeichnungsvoraussetzungen vor.²¹ Umweltzonen werden dabei mittels der Verkehrszeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zur StVO (i.V.m. § 41 Abs. 1 StVO) angeordnet (siehe *Abbildung 1*; im Folgenden auch Umweltzonen-Zeichen genannt). Das entsprechende Zusatzzeichen zur Anordnung von Ausnahmen für Fahrzeuge mit roten und/oder gelben und/oder grünen Plaketten²² wird mittels der im VzKat²³ aufgeführten Zeichen 1031-50, 1031-51 und 1031-52 und dem Schriftzug „frei“ angezeigt. Dieses Zusatzzeichen findet sich auch in der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur StVO abgebildet (siehe *Abbildung 2*).

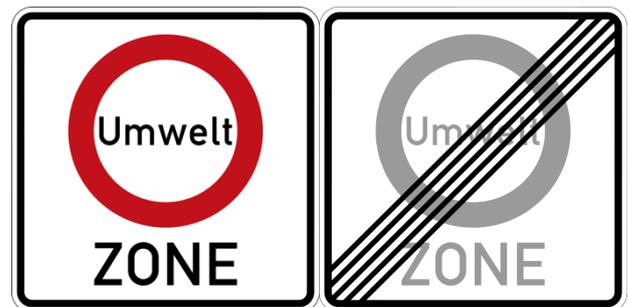


Abbildung 1: Zeichen 270.1 und Zeichen 270.2 der Anlage 2 zur StVO

¹² Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen v. 2.8.2010 (BGBl. I 2010, S. 1065), zul. geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 10.10.2016 (BGBl. I 2016, S. 2244).

¹³ Vgl. insbesondere die §§ 2 ff. der 39. BImSchV.

¹⁴ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, ABl. L 152/1 v. 11.6.2008; umfassend dazu *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (929 ff.).

¹⁵ Die Grenzwerte werden in Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG bestimmt und dienen als unmittelbare Vorlage für die 39. BImSchV.

¹⁶ Die Richtlinie 2008/50/EG spricht insofern von „Luftqualitätsplänen“, die in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen zu erstellen sind.

¹⁷ *Weiner*, in: *Führ*, GK-BImSchG, 2016, § 47 Rn. 12.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 17 und BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 20 jeweils m.w.N. aus der Rechtsprechung.

¹⁹ Ausführlich dazu *Weise*, I+E 2016, 114 (117 f.); ebenso *Faßbender*, NJW 2017, 1995 (1997); *Brenner*, DAR 2018, 71 (71); *Brenner*, DAR 2018, 52 (52 f.); *Jarass*, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 40 Rn. 12 m.w.N.; *Knauff*, in: *Führ* (Fn. 17), § 40 Rn. 34 m.w.N.; a.A. implizit *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (858); offenlassend VGH München NVwZ 2017, 894 (897) und BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 51; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 52.

²⁰ Vgl. § 2 Abs. 1 der 35. BImSchV

²¹ § 3 Abs. 1 der 35. BImSchV.

²² Keiner mit dem Zusatzzeichen korrespondierenden Plakette bedürfen für eine Einfahrt in die Umweltzone Kraftfahrzeuge, die in Anhang 3 der 35. BImSchV aufgeführt sind, § 2 Abs. 3 der 35. BImSchV. Vgl. dazu auch *Brenner*, DAR 2018, 52 (54); *Brenner*, DAR 2018, 71 (72).

²³ Katalog der Verkehrszeichen mit allen amtlichen Verkehrszeichen nach StVO, abrufbar unter <http://www.vzkat.de/2017/VzKat.htm> (25.11.2018); allgemein zum VzKat und den darin enthaltenen Zusatzzeichen *Metz*, NZV 2018, 60 ff.



Abbildung 2: Zeichen 1031-52, 1031-51 und 1031-50 des VzKat; Zeichen 1031-50 stimmt mit dem Zeichen der laufenden Nummer 46 der Anlage 2 zur StVO überein.

Alternativ zu Umweltzonen kommen „allgemeine“ Verkehrsverbote für Kraftfahrzeuge in Betracht, die etwa mittels der Zeichen 250, 251, 253, 255, 260 der Anlage 2 zur StVO angeordnet werden können. Für die Spezifizierung der Ausnahmen oder der Einschränkungen dazu dienen auch hier die Zusatzzeichen.²⁴



Abbildung 3: Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO

Zusatzzeichen zählen dabei gem. § 39 Abs. 3 StVO zu den Verkehrszeichen, „zeigen auf weißem Grund mit schwarzem Rand schwarze Sinnbilder, Zeichnungen oder Aufschriften, soweit nichts anderes bestimmt ist“ und werden unmittelbar unter dem Verkehrszeichen angebracht, auf das sie sich beziehen sollen.



Abbildung 4: Die Zeichen 1024-20 und 1026-32 des VzKat stellen klassische Zusatzzeichen dar.

Der direkte Weg, den städtischen NO₂-Emissionen begegnen zu können, läge in der Kompetenz der Kommunen, Fahrverbote für Kraftfahrzeuge bestimmten Antriebstyps sowie solche bestimmten Alters und Emissionsverhaltens verhängen zu können und zu dürfen. Über derart zugeschnittene Kompetenzen trifft das nationale Recht jedoch keine explizite Aussage. Somit wurde diskutiert,²⁵ ob Kommunen zunächst überhaupt in Luftreinhalteplänen Dieselfahrverbote anordnen können und ob die dort verpflichteten Straßenverkehrsbehörden mit dem Repertoire an Zeichen solche Verkehrsverbote prak-

tisch umsetzen können. Dabei stellt sich die Anschlussfrage, welche der oben genannten Arten von Verkehrsverboten dafür in Betracht kommen. Da das Bundesrecht ferner für das Verbot bzw. die Zulassung (bestimmter) Dieselfahrzeuge zunächst kein Zusatzzeichen vorsieht war zudem fraglich, ob Kommunen frei Zusatzzeichen kreieren und mit den Verkehrsverbotszeichen verknüpfen können bzw. dürfen. Dort bedurfte anschließend auch die Ausgestaltung solcher Frei-Zusatzzeichen konkreter Aufmerksamkeit.

2. Beurteilung durch die vorinstanzliche Rechtsprechung, die Literatur und durch das BVerwG

Bereits der normative Rahmen deutet darauf hin, dass unterschiedliche Themenkomplexe betrachtet werden müssen. So können die zentralen Fragen der Problematik dahingehend konkretisiert werden, auf welche Zeichen nach nationalem Recht ein Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge aufbauen kann sowie welche Rolle das Europarecht und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Interpretation des relevanten deutschen Rechts spielen kann und muss. Hinsichtlich der Umsetzung der Verkehrsverbote war fraglich, ob diese für Dieselfahrzeuge Vollzugsdefizite aufwerfen und Emissionsverlagerungen bedingen können. Diese Bereiche wurden ihrerseits sowohl in der vorinstanzlichen Rechtsprechung,²⁶ der Literatur als auch in den Urteilen des BVerwG aufgegriffen und vertieft behandelt.

a) Die Anordnungsmodalitäten der Dieselfahrverbote im Luftreinhalteplan und deren Umsetzung

Da in Luftreinhalteplänen angeordnete Fahrverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge ihrerseits umsetzbar sein müssen (siehe oben), stand zu klären, ob ein solches Verkehrsverbot auf das Zeichen 251 oder auf die Zeichen 270.1 und 270.2 jeweils der Anlage 2 zur StVO gestützt werden könne. Die jeweiligen Verkehrsverbote unterscheiden sich primär dadurch, dass mittels Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO lediglich streckenspezifische Verkehrsverbote angeordnet werden können, also solche, die nur einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen. Dementgegen beschränken sich die Zeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zur StVO auf zonale Verkehrsverbote, also solche die großflächig angelegt sind und ein aus mehreren Straßen bestehendes Verkehrsnetz betreffen.²⁷

Mit Verkehrsverboten für (bestimmte) Fahrzeuggruppen liegen konfligierende Interessen bereits nahe. Insbesondere in Umweltzonen können von derartigen Verboten auch solche Fahrzeuge betroffen sein, die nach der 35. BImSchV eine grüne Plakette erhalten können und damit zunächst in Umweltzonen einfahrberechtigt sind. Fraglich war also, ob lokale Lösungen überhaupt rechtlich möglich seien, wie etwa die Einführung blauer Plaketten auf Landes- oder gar Kommunalebene oder der Entwurf eines Zusatzzeichens, das ein ent-

²⁴ In Betracht kommen dort etwa die Zeichen der laufenden Nr. 27, 27.1, 30.1 der Anlage 2 zur StVO und die Zeichen 1020 ff. des VzKat.

²⁵ Vgl. etwa *Weise*, I+E 2016, 114 (115 ff.).

²⁶ VG Düsseldorf ZUR 2016, 692 ff.; VG Stuttgart ZUR 2017, 620 ff.; VGH München NVwZ 2017, 894 ff.

²⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 50 f.

sprechendes Regel-Ausnahmeverhältnis zu Verkehrsverboten vorsähe.²⁸

Unstreitig ist zunächst die Einführung einer blauen Plakette unterhalb der Bundesebene nicht möglich. So bestimmt die 35. BImSchV in § 2 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2 eine feste Zuordnung zu Schadstoffgruppen als Grundlage für die Zuordnung von Plaketten,²⁹ die ihrerseits keinen Raum für dieses System konterkarierende örtliche Lösungen schafft.³⁰ Die Fortschreibung und damit auch die Modifikation, Variation sowie Ergänzung des Plakettensystems liegt in ausschließlicher Bundeskompetenz.³¹

aa) Beurteilung zonaler und streckengenauer Verkehrsverbote in der Rechtsprechung und der Lehre

Umstritten blieb damit, ob in Luftreinhalteplänen überhaupt Verkehrsverbote für bestimmte Fahrzeuggruppen angeordnet und ob solche abstrakten Anordnungen mittels Beschilderung im Straßenverkehr konkret umgesetzt werden könnten. Problematisch war dabei die Interpretation der Kompetenznorm des § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG sowie des normativen Gehalts der jeweiligen Verkehrsverbotszeichen.

Einer Ansicht zufolge ließe bereits § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG lediglich die Anordnung zonaler Verkehrsverbote zu. Historisch bedingt sei die Norm als Konkretisierung der Umweltzonen zu interpretieren.³² Es bedürfe also für die Möglichkeit der Anordnung streckenspezifischer Verkehrsverbote³³ hinsichtlich Zeichenwahl und Ausgestaltung zwingend einer Norm wie der des § 45 Abs. 1f StVO für Umweltzonen.³⁴ Deren Fehlen und die Streichung der Regelungsmöglichkeit von streckenspezifischen Verkehrsverboten und Ausnahmen nach § 40 Abs. 2 BImSchG aufgrund zu hoher Ozonbelastung³⁵ deuteten vielmehr darauf hin, dass der Ge-

setzgeber streckengenaue Verkehrsverbote auf Grundlage von § 40 BImSchG nicht länger zulassen wollte.³⁶

Umstritten war zudem, inwieweit die Zeichen 251 und 270.1 der Anlage 2 zur StVO mit gesonderten und eigens zugeschnittenen Zusatzzeichen mit Geltung nur für einzelne Fahrzeuggruppen versehen werden können.

Teilweise wurde argumentiert, dass die Verkehrsverbotszeichen 251 und 270.1 der Anlage 2 zur StVO gleichermaßen mit einem für die spezifischen Bedürfnisse bedruckten Frei-Zusatzzeichen versehen und entsprechende Fahrverbote bekanntgemacht werden können.³⁷ Ausreichend sei dafür, dass die StVO bereits eine solche Beschilderung „grundsätzlich“³⁸ zulasse.³⁹ Aus dieser Unabgeschlossenheit der Auflistung von Zusatzzeichen folge, dass individuell zugeschnittene Zusatzzeichen der Länder der Zulassung durch Genehmigung der Landesverkehrsministerien zugänglich seien.⁴⁰ Dies gelte auch für das Zeichen 270.1 der Anlage 2 zur StVO, da Dieselfahrverbote und die Einrichtung von Umweltzonen zunächst unabhängige Anordnungen im Luftreinhalteplan und damit auch unterschiedliche Zeichen in der jeweiligen Bekanntmachung erforderten.⁴¹ Zudem ließe § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG als Verkehrsverbote gerade nicht nur die Anordnung von zonalen Beschränkungen in Form von Umweltzonen zu.⁴² Darüber hinaus stimmten die Umweltzonen-Zeichen⁴³ mit Blick auf den Regelungsgehalt („Verkehrsverbot“) mit dem Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO überein.⁴⁴ Letzterem wurde der Wortlaut des § 45 Abs. 1f StVO entgegengehalten. Mögliche Zusatzzeichen für die Umweltzonen-Zeichen seien auf die in der laufenden Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO angeführten Plakettenzeichen beschränkt. Dieses nimmt § 45 Abs. 1f StVO

²⁸ Zu dem Problem etwa *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (860); *Koehl*, ZfS 2017, 424 (426); *Brenner*, DAR 2018, 52 (54).

²⁹ § 3 Abs. 1 der 35. BImSchV.

³⁰ VG Düsseldorf ZUR 2016, 692 (694); *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (860), der von dem Gedanken der Rechtssicherheit ausgehend von der Unzulässigkeit „lokale[r] und regionale[r] Insellösungen“ spricht. Vgl. zudem die Gesetzesbegründung der BReg, BR-Drs. 162/06, S. 21; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 29 und 7 C 26.16, Rn. 26, wo auf die Abgeschlossenheit der 35. BImSchV verwiesen wird.

³¹ *Brenner*, DAR 2018, 52 (54).

³² *Brenner*, DAR 2018, 52 (53); *ders.*, DAR 2018, 71 (71 f.); so auch *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (859), der demgegenüber aber davon ausgeht, dass „der Begriff der Zone in diesem Zusammenhang keine festen Konturen hat und deshalb auch schon aus einer einzelnen Straße oder einem Straßenstück bestehen kann“, mithin auch bei Verkehrsverboten für einzelne Strecken schon eine „Zone“ vorliegen könne.

³³ Etwa mittels der Zeichen 251, 253, 255, 260 der Anlage 2 zur StVO.

³⁴ *Brenner*, DAR 2018, 71 (71 f.).

³⁵ Vgl. Art. 2 der Verordnung zum Erlass und zur Änderung von Vorschriften über die Kennzeichnung emissionsarmer Kraftfahrzeuge, BGBl. I 2006, S. 2226.

³⁶ *Brenner*, DAR 2018, 52 (53); vgl. auch *ders.*, DAR 2018, 71 (71 f.); im Ergebnis ebenso *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (859): „Ernsthaft in Betracht kommen [...] ganz kleinräumigen Maßnahmen aber schon deshalb nicht, weil die Luftreinhalteplanung normativ [...] und praktisch – die Schadstoffe bewegen sich in der Luft – nicht sinnvoll auf einen kleinteiligen Raum, also etwa auf eine einzelne Straße, beschränkt werden kann.“

³⁷ VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (626); *Faßbender*, NJW 2017, 1995 (1997); Vorgesprochen wird der Aufdruck „gilt nur für Diesel“ oder ein vergleichbarer Text; *Koehl*, ZfS 2017, 424 (426 f.).

³⁸ Dies wäre etwa für das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO in § 41 Abs. 2 S. 3 StVO der Fall, vgl. VGH München NVwZ 2017, 894 (897).

³⁹ *Faßbender*, NJW 2017, 1995 (1997).

⁴⁰ VwV-StVO III.16.a S. 3 Hs. 2 zu §§ 39 bis 43 StVO; *Janker/Hühnermann*, in: Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Janker, StraßenverkehrsR, 24. Aufl. 2016, § 39 StVO Rn. 7; VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (626); VG Düsseldorf ZUR 2016, 692 (694); *Koehl*, ZfS 2017, 424 (426); *Metz*, NZV 2018, 60 (60).

⁴¹ *Koehl*, ZfS 2017, 424 (427).

⁴² *Koehl*, ZfS 2017, 424 (427) unter Verweis auf *Knauff* (Fn. 19), § 40 Rn. 37; a.A. *Lenz*, NVwZ 2017, 858 (859) und *Brenner*, DAR 2018, 52 (53), siehe oben.

⁴³ Zeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zur StVO, s.o.

⁴⁴ VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (624).

im Singular mit „dem dazu vorgesehenen Verkehrszeichen“ in Bezug. Durch den daraus gefolgerten *numerus clausus* für kombinierbare Verkehrszeichen könne dort folglich nur das oben genannte nach Plakettenfarben differenzierende Zusatzzeichen angefügt werden.⁴⁵ Ferner seien bereits nach der Erläuterung zum Zeichen der laufenden Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO durch dieses „Kraftfahrzeuge vom Verkehrsverbot aus[genommen], die mit einer auf dem Zusatzzeichen in der jeweiligen Farbe angezeigten Plakette [...] mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung ausgestattet sind“. Dies schliesse eine (weitere) Differenzierung innerhalb der Plakettenfarbe für die Zulassung von Kraftfahrzeugen zur Umweltzone aus.⁴⁶ Zudem ließe im Bereich der Umweltzonen-Beschilderung bereits die 35. BImSchV in ihrer abschließenden Regelungswirkung keine Frei-Zusatzzeichen zu.⁴⁷ Derartige Kombinationen seien darüber hinaus für die Kraftfahrer nicht vorhersehbar.⁴⁸ Daneben wird gegen das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO angeführt, dass § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG lediglich zonalen Verkehrsverboten offen stünde.⁴⁹ Zwar sei das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO der Ergänzung durch ein Frei-Zusatzzeichen zugänglich; ein solches Verkehrsverbot könne jedoch nur eigeninitiativ durch die Straßenverkehrsbehörde und abgestützt auf § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Alt. 2 StVO festgesetzt werden.⁵⁰ Zudem seien Zusatzzeichen zum Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO primär durch (hier nicht denkbare) Sinnbilder zu gestalten.⁵¹

(Nur) teilweise wurde der freilich denkwürdige Einfluss des Unionsrechts auf die Umsetzung und Anordnung von Verkehrsverboten in und aus Luftreinhalteplänen hervorgehoben.⁵² In Anlehnung an die Interpretation des EuGH⁵³ wurde konstatiert, dass das aufgrund des Art. 288 AEUV zwingende und den nationalen Regelungen zugrundeliegende Unionsrecht bei widerstreitenden Interpretationsmöglichkeiten Anwendungs- oder zumindest Auslegungsvorrang erzeu-

gen müsse.⁵⁴ So fordert bereits Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG, dass die Mitgliedstaaten die Einhaltung u.a. der dort festgelegten⁵⁵ NO₂-Grenzwerte „sicherstellen“ sollen. Nach Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG sollen die Mitgliedstaaten daher „geeignete Maßnahmen“ in die Luftreinhaltepläne aufnehmen müssen. Daraus wird bereits ein solcher Anwendungs- bzw. Auslegungsvorrang gefolgert.⁵⁶ Es sei also ob dieser Vorgaben möglich und geboten, die Anordnung von Verkehrsverboten und von korrespondierenden Ausnahmen⁵⁷ – trotz widersprechenden Bundesrechts – für (bestimmte) Dieselfahrzeuge sowie eine entsprechende Zeichensetzung zu ermöglichen.⁵⁸

Das verdeutlicht bereits, dass schon an der ausreichenden Weite des nationalen Rechts, wie es engere Interpretationen als die Möglichkeit der Anordnung von effektiven Verkehrsverboten für bestimmte emissionsstarke Fahrzeuggruppen zulässt, vor dem Hintergrund des Europarechts zu zweifeln ist. Insbesondere die Richtlinie 2008/50/EG verfolgt vielmehr eine Politik, die eine Zielverwirklichung „mit möglichst effektiven Mitteln“ anstrebt. So klingt gerade in der letztgenannten Ansicht bereits an, dass dann auch konsequent das die Richtlinie umsetzende nationale Recht entsprechender Anreicherungen bedarf.

bb) Beurteilung durch das BVerwG

Diese Ambivalenz findet auch in den fraglichen Urteilen des BVerwG Berücksichtigung. Das BVerwG geht zunächst in isolierter Betrachtung der nationalen Rechtslage davon aus, dass als Basis für die Anordnung von Verkehrsverboten das Zeichen 251 der Anlage 2 zur StVO, nicht aber die Umweltzonen-Zeichen in Frage käme.⁵⁹ § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG stünde somit der Regelung einzelstreckenspezifischer Verkehrsverbote offen. § 45 Abs. 1f StVO entbehre dabei bereits entsprechender Vorgaben, könne solchen gegenüber also keine Sperrwirkung entfalten. Etwas anderes ergäbe sich auch aus dem Schweigen der StVO hinsichtlich streckenbezogener Verkehrsverbote äquivalent zu § 45 Abs. 1f StVO⁶⁰ nicht.

⁴⁵ Lenz, NVwZ 2017, 858 (860); Brenner, DAR 2018, 52 (54); ders., DAR 2018, 71 (72).

⁴⁶ Lenz, NVwZ 2017, 858 (860).

⁴⁷ Brenner, DAR 2018, 52 (54).

⁴⁸ VGH München NVwZ 2017, 894 (897 f.).

⁴⁹ Brenner, DAR 2018, 52 (53), siehe oben.

⁵⁰ Brenner, DAR 2018, 52 (54). Der Norm zufolge können Straßenverkehrsbehörden Verkehrsbeschränkungen, -verbote oder -umleitungen vorsehen „zum Schutz der Wohnbevölkerung vor [...] Abgasen“.

⁵¹ VGH München NVwZ 2017, 894 (897). Der VGH stützt sich dabei auf die Erläuterungen zur laufenden Nr. 26 Nr. 2 der Anlage 2 zur StVO, die als „andere Vorschrift“ im Sinne des § 39 Abs. 3 S. 2 StVO zu deuten sei. Voraussetzung ist dafür freilich, dass man Dieselfahrzeuge als „andere Verkehrsart“ in diesem Sinne begreift, wie der VGH München bereits deduziert.

⁵² So ansatzweise VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (625 f.): Das Gericht stützt sich dabei auf das Gebot des Umweltschutzes und des grundrechtlich gebotenen Schutzauftrags für das menschliche Leben (Art. 2 Abs. 2 GG und Art. 3 Abs. 1 EuGRCh).

⁵³ EuGH, Urt. v. 19.11.2014 – C-404/13 = NVwZ 2015, 419.

⁵⁴ Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 1 AEUV Rn. 22 und Rn. 24. Instruktiv zum Anwendungsvorrang des Europarechts EuGH NJW 1964, 2371 (2372, Costa/E.N.E.L.) und Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 1 AEUV Rn. 16 ff.

⁵⁵ Vgl. Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG.

⁵⁶ So Faßbender, NJW 2017, 1995 (1997 f.).

⁵⁷ Faßbender, NJW 2017, 1995 (1998), zieht dabei § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StVO als Ermächtigungsgrundlage für das Vorsehen von NO₂-lastige Dieselfahrzeuge aussparenden Ausnahmeregelungen bei Verkehrsverboten heran. So angedeutet auch durch VGH München NVwZ 2017, 894 (896).

⁵⁸ Faßbender, NJW 2017, 1995 (1997 f.); vgl. auch VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (625 f.).

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 49; zurückhaltender BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 51, wo einschränkend zunächst nur von den „straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften“ die Rede ist.

⁶⁰ So aber Brenner, DAR 2018, 71 (71 f.), s.o.

Auch sei die Norm des § 45 Abs. 1f StVO erst nach Inkrafttreten der 35. BImSchV in die StVO eingefügt worden, für die Möglichkeit der Anordnung von Umweltzonen also zunächst nicht konstitutiv.⁶¹

Zudem sollen die Zeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zur StVO aufgrund des Wortlauts des § 45 Abs. 1f StVO (siehe oben) nur mit Umweltplakettenzeichen kombinierbar sein.⁶² Damit sei nach deutschem Recht das Vorsehen von zonalen Verkehrsverboten durch Umweltzonen-Zeichen in Kombination mit anderen als den aufgeführten Ausnahmeregelungen und -zeichen rechtlich nicht möglich. Darüber hinaus und entscheidend sei aber den Möglichkeiten, Ausnahmen zu strecken- und zonenspezifischen Verkehrsverboten vorzusehen, die nach Antriebsart der Kraftfahrzeuge differenzieren, durch den Erlass der abschließenden 35. BImSchV Einhalt geboten worden. So zeige bereits deren Inhalt, dass auf „Verkehrsverbote“ allgemein ohne Unterscheidung in strecken- oder zonenspezifische Bezug genommen ist.⁶³ Dort findet jedoch keine Differenzierung nach der Antriebsart statt. Folglich seien dort erschöpfend nach dem Schadstoffausstoß differenzierend Ausnahmen sowohl für besonders emissionsintensive als auch für besonders emissionsarme Kraftfahrzeuge⁶⁴ getroffen worden. Daher sei die Anordnung entsprechender unterscheidender Verkehrsverbote und korrespondierender Ausnahmen nach nationalem Recht außerhalb des Plakettensystems insgesamt nicht denkbar.⁶⁵

Diese Auslegung des nationalen Rechts würde jedoch durch europarechtliche Vorgaben überlagert. Letztere ließen aber die Interpretation des Bundesrechts als den Verkehrsverboten für (bestimmte) Dieselfahrzeuge entgegenstehend, nicht zu.⁶⁶ Nach der Rechtsprechung des EuGH sei unabhängig von Zurechnungsfragen davon auszugehen, dass bereits Grenzwertüberschreitungen einen Verstoß gegen die Richtlinie 2008/50/EG⁶⁷ darstellen und mitgliedstaatliche Handlungspflichten hin zu bestimmten Einzelmaßnahmen konkretisieren könnten^{68, 69} Abseits der Vorgabe, die Grenzwertüber-

schreitung auf ein Mindestmaß zu beschränken, beließe die Norm den Mitgliedstaaten zwar einen Umsetzungsspielraum. Diese zeitliche Beschränkung könne aber als Maß für die Geeignetheit mitgliedstaatlicher Einzelmaßnahmen herangezogen werden. Zudem geböte die Rechtsprechung des EuGH,⁷⁰ dass bei Unterschreitung unionsrechtlicher Anforderungen durch mitgliedstaatliche Behörden die nationalen Gerichte Sorge dafür zu tragen hätten, dass erforderliche Maßnahmen angesetzt würden. Dies habe gegebenenfalls unter Nichtanwendung entgegenstehender nationaler Vorschriften zu erfolgen, auch ohne dass nationale Gerichte deren Verwerfung abwarten müssten.⁷¹

Da die Maßnahmen der Luftreinhaltepläne von Stuttgart und Düsseldorf trotz aktueller NO₂-Grenzwertüberschreitungen die Einhaltung der Grenzwerte erst ab 2020 oder 2024 gewährleisten könnten und teils die Auseinandersetzung mit den Emissionsbeiträgen von Dieselfahrzeugen fehle,⁷² läge ein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG vor. Das Bundesrecht müsse also dahingehend weit ausgelegt werden, dass (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge in Ansatz gebracht werden können, sofern sie sich „als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO₂-Grenzwerte erweisen“.⁷³ Mit Blick auf das gleiche Ergebnis könne offen bleiben, ob daher die 35. BImSchV teilweise unangewendet bleiben müsse oder unionsrechtskonform auszulegen sei dahingehend, dass solche Verkehrsverbote rechtlich möglich seien.⁷⁴ Über ein Fehlen des entsprechend zugeschnittenen Zusatzzeichens könne § 41 Abs. 2 S. 3 StVO hinweghelfen, demnach der Katalog um „andere Zusatzzeichen“ ergänzt werden kann.⁷⁵ Diese sollten zwar vorrangig in Sinnbildern bestehen,⁷⁶ eine anderweitige Lösung sei jedoch nicht ausgeschlossen. Einzig müsse die mit Aufstellung sofort zu befolgende⁷⁷ Beschilderung klar und eindeutig durch den durch-

Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die [...] Grenzwerte [...] einzuhalten.“

⁶¹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 50 unter Verweis auf BR-Drs. 428/12, S. 144 f.

⁶² BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 51; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 52.

⁶³ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 20; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 23.

⁶⁴ Exemplarisch werden Elektromotor- und Brennstoffzellenfahrzeuge benannt.

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 23 und 26 f.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 25 f. und 29 f.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 28 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 31 ff.

⁶⁷ Namentlich gegen Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG, demnach die Mitgliedstaaten „sicher[stellen], dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid [...] in der Luft die [...] festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten.“

⁶⁸ Namentlich bei einem Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG, demnach die Mitgliedstaaten im Falle der Grenzwertüberschreitung „dafür [sorgen], dass für diese

⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 29 ff. und BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 32 ff. jeweils m.w.N. aus der Rechtsprechung des EuGH.

⁷⁰ Verwiesen wird auf die Urteile des EuGH v. 19.11.2014 – C-404/13 (Client Earth), Rn. 58 und v. 20.12.2017 – C-664/15 (Protect Umweltorganisation), Rn. 55 f.

⁷¹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 33; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 36.

⁷² BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 32.

⁷³ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 32.

⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 34 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 37.

⁷⁵ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 54; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 55.

⁷⁶ Als Verweis wird durch das BVerwG die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) v. 26.1.2001 in der Fassung v. 22.5.2017 (BAnz AT v. 29.5.2017 B8) unter dem Gliederungspunkt „Zu den §§ 39 bis 43 – Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen“, Ziff. III.16 Buchst. a, angeführt.

⁷⁷ Vgl. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwGO.

schnittlichen Kraftfahrer, der die nach § 1 StVO erforderliche Sorgfalt walten lässt, rasch und notwendig auch beiläufig erfasst werden können.⁷⁸ Dies sei etwa mit einem Zusatzzeichen mit der Aufschrift „Diesel Euro 6 und andere ab Euro 3 frei“ gewährleistet.⁷⁹

Der unionsrechtlich indizierten Notwendigkeit, Immissionsgrenzwerte schnellstmöglich einzuhalten, sei auch die bundesrechtlich durch § 45 Abs. 1f StVO begrenzte Möglichkeit der Beschilderung von Umweltzonen unterzuordnen. So müsse auch hier eine Kombination der Zeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zur StVO mit anderen als den plaketten-spezifischen Zusatzzeichen möglich sein.⁸⁰

Damit findet sich die oben angesprochene Verknüpfung der Interpretation nationalen Rechts und der zugrundeliegenden europarechtlichen Regelungen verdeutlicht. Besonders anschaulich dargestellt ist dabei der Umfang der Diskrepanz zwischen der Ausgestaltung des nationalen Rechts, das Verkehrsverbote für bestimmte Fahrzeuggruppen differenzierend nach deren Emissionsverhalten absolut entgegensteht, und den unionsrechtlichen Vorgaben, die ein solches im Falle von dessen (hier sogar nachweislichen) Effektivität ausdrücklich einfordern. Eine Lösung über den Anwendungsvorrang ist daher geboten.

b) Einfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Das BVerwG hat darüber hinaus dem bundes-⁸¹ wie europarechtlich⁸² indizierten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz⁸³ bei Anordnung von Verkehrsverbote für (bestimmte) Fahrzeuggruppen hohen Stellenwert eingeräumt.⁸⁴ Dieser Sorge insbesondere für formale Vorgaben. So habe bei Anordnung der Fahrverbote eine Abwägung zu erfolgen. Gegenüber zu stellen seien die mit der Grenzwertüberschreitung verbundenen Gesundheitsrisiken und die mit Verkehrsverbote für betroffene Fahrzeugeigner, -halter und -nutzer einhergehenden Belastungen und Einschränkungen. Einzubeziehen seien zu-

dem die Konsequenzen für die Versorgung der Bevölkerung und die Wirtschaft.⁸⁵

Hinsichtlich der mit dem Gesundheitsschutz kollidierenden Interessen müsse dabei nach streckenbezogenen und zonalen Verkehrsverbote differenziert betrachtet werden. Im Mittelpunkt der Betrachtungen des BVerwG steht dabei der Schutz berechtigten Vertrauens der von den Verkehrsverbote betroffenen. Der Vertrauensschutz bemesse sich maßgeblich nach den äußerlich erkennbaren Umständen im Zeitpunkt des Fahrzeugerwerbs in Bezug auf die Fortgeltung und Erneuerung der Abgasnormen sowie nach dem Alter und dem Restwert der Fahrzeuge, also nach wirtschaftlichen Kriterien.

Dabei geht das BVerwG zunächst davon aus, dass streckenbezogene Verkehrsverbote eine geringere Belastungsintensität hätten als zonale. Sie seien also wie sonstige straßenverkehrsrechtliche Durchfahrts- und Halteverbote vom Autofahrer stets hinzunehmen⁸⁶ und durch diesen zu erwarten. Durch zonale Verkehrsverbote und damit verbundene flächenmäßig weiträumige Einschränkungen für den Kraftfahrzeugverkehr entstünden jedoch erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigungen, womit diese einer Abwägung auch mit den wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen bedürfen.⁸⁷ Daher sei für jedes zonale Verkehrsverbot eine nach Abgasnormen differenzierende phasenweise abgestufte Einführung zu prüfen. Für das BVerwG steht aber fest, dass zonale Verbote für neuere Euro 5-Fahrzeuge⁸⁸ erst ab dem 1.9.2019, also vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Euro 6 Abgasnorm, denkbar seien, um eine angemessene Mindestnutzungsdauer⁸⁹ zu gewährleisten. So sei den Käufern von Euro 5 Dieselfahrzeugen „unmittelbar vor Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6“⁹⁰ nur eingeschränkter Vertrauensschutz zuzubilligen. Der Käufer könne nur schwerlich darauf vertrauen, dass das Fahrzeug längere Zeit aktuellen Abgasvorschriften entsprä-

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 57; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 56 ff.

⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 57.

⁸⁰ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 52; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 52.

⁸¹ Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Wesen der Grundrechte, vgl. dazu etwa *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, 82. Lfg., Stand: Januar 2018, Art. 20 Rn. 108 f. m.w.N., und für die Luftreinhalteplanung im Speziellen aus § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG.

⁸² Verwiesen wird exemplarisch auf EuGH, Urt. v. 9.10.2014 – C-492/13 (Traum), Rn. 27; vgl. auch Erwägungsgrund 25 der Richtlinie 2008/50/EG.

⁸³ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz findet – wenn auch dort deutlich abstrakter – schon Berücksichtigung im Urteil des VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (627 ff.).

⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 35 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 38 ff.; *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (933 ff.).

⁸⁵ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 38; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 41.

⁸⁶ So vermittele nicht einmal der Anliegergebrauch in städtischen Ballungsgebieten ein Recht auf Anfahrmöglichkeit „bis unmittelbar vor die Haustür“, vgl. BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 38 und BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 41 jeweils m.w.N.

⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 38; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 41.

⁸⁸ Die Norm hat seit dem 1.1.2011 Geltung.

⁸⁹ Diese sei zu messen an der Stärke des ersten Wertverlustes für die Fahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 und an dem Vertrauensschutz der Fahrzeugkäufer.

⁹⁰ Das BVerwG geht hier von einem Jahr Vorlaufzeit, mithin ab dem 1.9.2014 aufgrund der angekündigten Abgasnorm Euro 6 in Art. 10 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 (Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20.6.2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Pkw und Nutzfahrzeugen [Euro 5 und Euro 6] und über den Zugang zu Reparatur und Wartungsinformation für Fahrzeuge, ABl. EG L 171 S. 1), aus.

che.⁹¹ Auf eine prognostizierte positive Entwicklung der NO₂-Grenzwertüberschreitungen könne aber etwa mit einem Verzicht auf Verkehrsverbote für alle Euro 5-Dieselfahrzeuge reagiert werden.⁹² Keiner entsprechenden Fristen bedürfe es dagegen aus gleichen Erwägungen heraus für Euro 4-Dieselfahrzeuge und Fahrzeuge mit Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3.⁹³

Darüber hinaus geböte der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Prüfung von Ausnahmen, die nach § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG und § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV für bestimmte Gruppen und Einzelpersonen⁹⁴ angeordnet werden können, bzw. nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 11 StVO bei (hinreichend) konkreten Personenkreisen.⁹⁵ Schließlich sei die verhältnismäßige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit von Fahrzeugen durch die Verkehrsverbote als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) nicht ausgleichspflichtig und der geringe Wertverlust aufgrund der stark zersplitterten und selten zu erwartenden Verkehrsbeschränkungen in diesem Sinne ohnehin als marginal vernachlässigbar.⁹⁶

c) Vollzugsdefizite und Emissionsverlagerungen

Infolge der als rechtlich möglich erachteten Anordnung von Verkehrsverboten für (bestimmte) Dieselfahrzeuge waren zudem Vollzugsdefizite zu diskutieren.⁹⁷ Nach Ansicht des BVerwG seien solche nicht ersichtlich. Es würde auch ohne die Möglichkeit der Ergänzung der 35. BImSchV etwa um eine blaue Plakette kein „strukturelles Vollzugsdefizit“ in dem Sinne begründet, als dass „zwischen dem normativen Befehl des materiellen Rechts und den nicht auf dessen Durchsetzung angelegten Regelungen“ ein Widerspruch bestünde.⁹⁸ So können im ruhenden Verkehr Halterabfragen durchgeführt werden mit Auskunftersuchen um die Abgasnorm des Fahrzeugs⁹⁹ oder aber der fließende Verkehr mittels stichprobenartigen Kontrollen durch die Einsichtnahme in die

Zulassungsbescheinigung Teil I auf Verstöße hin kontrolliert werden.¹⁰⁰

Auch das Argument, es käme durch Verkehrsverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge zu einer Steigerung des CO₂-Ausstoßes, griff nicht durch. Dies folge aus der davon unabhängigen Pflicht, NO₂-Emissionen zu reduzieren und dem Fehlen entsprechender Tatsachenfeststellungen durch das VG Stuttgart.¹⁰¹ Ebenso erteilt das BVerwG dem Argument eine Absage, durch Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge sei die Stadt Stuttgart als Wirtschaftsstandort für Produktions- und Handelsbetriebe und für Dienstleistungsunternehmen in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung¹⁰² tangiert, da es bereits an einem Eingriff in den Gewährleistungsgehalt der Garantie fehle.¹⁰³ Zuletzt verfinde laut BVerwG auch das Argument nicht, mit der Sperrung konkreter Strecken oder Zonen für emissionsintensive Fahrzeuge käme es zu einer Emissionsverlagerung in andere Gebiete. So verpflichte § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG lediglich zur Unterschreitung der konkreten Emissions-Grenzwerte, stünde also einer Emissionsverlagerung nicht grundlegend im Sinne eines „allgemeinen Minimierungsgebots“ entgegen. Eine andere Wertung sei nur dort angebracht, wo es aufgrund der Verlagerung zu einer Grenzwertüberschreitung an einem anderen Ort käme.¹⁰⁴

III. Stellungnahme und Ergebnis

Die auffällige Kontrastierung zwischen der Ausgestaltung des nationalen Rechts und den Vorgaben des Europarechts, das eine Erweiterung der nationalen Anordnungsmöglichkeiten von Verkehrsverboten zur Grenzwerteinhaltung gebietet, wurde im Vorlauf der Entscheidung nur zurückhaltend einbezogen.¹⁰⁵ Umso mehr ist die konsequente Rechtsanwendung des BVerwG zu begrüßen, zumal damit allgemeingültige Maßstäbe für nachfolgende Verkehrsregelungen getroffen werden.¹⁰⁶ Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ist bereits aus sich heraus geboten.¹⁰⁷ Mithin ist es nicht verwunderlich, dass das abschließende Regime der 35. BImSchV, das die Ergreifung notwendiger Maßnahmen zur Umsetzung der aus der Richtlinie 2008/50/EG folgenden Verpflichtungen nicht zu gewährleisten vermag, der durch das BVerwG gewählten Einengung bedarf.

Auch ist die Unterscheidung nach streckengenauen und zonalen Verkehrsverboten vor dem Hintergrund der unter-

⁹¹ So bedürfe sogar das Vertrauen der Eigentümer älterer Euro 5-Dieselfahrzeuge aufgrund der höheren Laufleistung und des geringeren Restwerts hinsichtlich der Einschränkung der Nutzbarkeit durch Verkehrsverbote keiner gesonderten Berücksichtigung.

⁹² BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 41; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 44.

⁹³ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 39 f.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 42 f.

⁹⁴ Gemeint sind etwa Handwerker und Anwohner.

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 42 f.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 45 f.

⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 45 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 48 ff.

⁹⁷ Auf solche hinweisend *Klinger*, ZUR 2018, 272 (276).

⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 61; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 62.

⁹⁹ § 36 Abs. 2 S. 1 Nrn. 1 und 1a i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG.

¹⁰⁰ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 62; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 63.

¹⁰¹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 67.

¹⁰² Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

¹⁰³ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 68.

¹⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, Rn. 65; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, Rn. 66.

¹⁰⁵ *Kümmel*, NVwZ 2018, 890 (894) benennt als denkbare Gründe den systemfremden Ansatz des Europarechts, die föderale Kompetenzverteilung hinsichtlich der Regelungszuständigkeit einerseits und der Umsetzungszuständigkeit andererseits, und dass Beschränkungen des Straßenverkehrs in Deutschland generell unpopulär seien.

¹⁰⁶ Zustimmend auch *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (933).

¹⁰⁷ EuGH NJW 1964, 2371 (2372) – Costa/E.N.E.L.

schiedlichen Belastungsintensität für den Kraftfahrzeugverkehr angebracht.¹⁰⁸ Dies ist aber nur dann denkbar, wenn man mit dem BVerwG davon ausgeht, dass die zugrundeliegenden Normen lediglich die Einhaltung von Grenzwerten per se an den einzelnen Messpunkten im Blick haben und damit kein allgemeines Minimierungsgebot für die NO₂-Belastung enthalten.¹⁰⁹ Mit dieser Deutung steht der Wortlaut des Art. 23 UAbs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG¹¹⁰ in Einklang. Die Norm stellt zwar darauf ab, dass die Emissionsdaten in Gebieten und Ballungsräumen¹¹¹ und gerade nicht punktuell erhoben werden und in gleicher räumlicher Dimension die Luftreinhaltepläne zu erstellen sind. Dies lässt jedoch keine Aussage über die einzelnen in den Plänen enthaltenen Maßnahmen zu, die ihrerseits durchaus punktuell ansetzen können um die Einhaltung der Grenzwerte zu erreichen. Dies kann durchaus auch mittels des Abbaus von Belastungsspeaks durch Verkehrs- und damit Emissionsverlagerung geschehen. Ein solches Ergebnis wird auch gestützt durch Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG. Demnach sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid [...] in der Luft die [...] festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten“. Die Vorgabe bezieht sich folglich (auch) auf punktuelle Belastungen. Zuzustimmen ist dem BVerwG konsequenter Weise damit auch darin, dass dann andernorts keine Grenzwertüberschreitungen infolge der Verkehrsverbote entstehen dürfen.

Darüber hinaus berücksichtigt das BVerwG im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zwar wirtschaftliche Interessen der durch zonale Verkehrsverbote Betroffenen und leitet daraus die notwendige Aufschlüsselung nach Emissionsklassen ab. Bieten diese zunächst in ihrer Konkretheit eine gute Handreichung für die Verwaltungspraxis,¹¹² hätte dennoch der Aspekt des staatlichen Schutzauftrags infolge verfassungs- und europarechtlicher Implikationen für die Gesundheit der von der Schadstoffbelastung (potentiell) betroffenen Personen deutlicher herausgestellt und als Abwägungsbelang in die

Verhältnismäßigkeitsprüfung einbezogen werden müssen.¹¹³ So stellt sich die Abwägung der Belange primär als einseitige Bemessung der Interessen derjenigen dar, die in die entsprechende Zone einfahren wollen. Darüber hinaus muss die Frage danach, welche weiteren öffentlichen Belange im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung obligatorische Berücksichtigung hätten erfahren sollen,¹¹⁴ bei deren Gewichtung jedoch immer vor dem Hintergrund beurteilt werden, dass nach europa- und bundesrechtlichen Vorgaben eine Grenzwertüberschreitung zu vermeiden ist. Etwaige Widrigkeiten hinsichtlich der Konsequenzen bei der Umsetzung der Verkehrsverbote sind also bis zu einem gewissen Maße hinzunehmen. Auch dies gilt freilich nur, solange es infolge der Verkehrsverbote nicht zu Grenzwertüberschreitungen andernorts kommt.

Ein Beigeschmack bleibt bei den Urteilen dennoch bestehen: Die zeitlich abgestufte Einführung von zonalen Verkehrsverbote für die unterschiedlichen Emissionsgruppen¹¹⁵ birgt eine Pauschalisierung des Stickstoffoxidausstoßes der jeweiligen klassenzugehörigen Kraftfahrzeuge in sich. So überschreiten viele Euro 6-Dieselmotorkraftfahrzeuge trotzdem die zulässigen NO₂-Grenzwerte aufgrund typischer Diskrepanzen zwischen den tatsächlichen Stickstoffoxidemissionen und der jeweiligen Klassenzuordnung.¹¹⁶ Damit besteht die Gefahr, dass trotz der typengenaue Verkehrsverbote die Grenzwerte für NO₂ nicht eingehalten werden (können) oder aufgrund grundrechtsrelevanter Ungleichbehandlungen zwischen Fahrzeughaltern gleich stark NO₂ emittierender Fahrzeuge unterschiedlicher Emissionsklassen¹¹⁷ Fahrverbote gerichtlich an-

¹⁰⁸ Zustimmung auch *Schink/Fellenberg*, NJW 2018, 2016 (2018).

¹⁰⁹ Vgl. *Schink/Fellenberg*, NJW 2018, 2016 (2019).

¹¹⁰ Vgl. auch die parallelen Normen der §§ 11, 13 Abs. 1, Anlage 3 Nr. B.1.b), Anlage 3 Nr. B.2. der 39. BImSchV. Anlage 3 Nr. B.1.b) spricht davon, dass „[d]er Ort von Probenahmestellen [...] im Allgemeinen so zu wählen [ist], dass die Messung von Umweltzuständen, die einen sehr kleinen Raum in ihrer unmittelbaren Nähe betreffen, vermieden wird [...] [also] so zu wählen ist, dass die Luftproben – soweit möglich – für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 Meter Länge bei Probenahmestellen für den Verkehr und nicht weniger als 250 Meter x 250 Meter bei Probenahmestellen für Industriegebiete repräsentativ sind.“

¹¹¹ Im englischen „zones and agglomerations“; im französischen „zone ou agglomération“.

¹¹² *Kümmel*, NVwZ 2018, 890 (895); *Schink/Fellenberg*, NJW 2018, 2016 (2018).

¹¹³ Krit. auch *Kümmel*, NVwZ 2018, 890 (895); vgl. zudem bereits das Urteil des VG Stuttgart ZUR 2017, 620 (626), das eine entsprechende Abwägung vornimmt.

¹¹⁴ *Schink/Fellenberg*, NJW 2018, 2016 (2018) benennen etwa die Straßeneigenschaften und die Möglichkeit, Umleitungsverkehr einzurichten.

¹¹⁵ *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (935) betitelt dies als „Schonfrist“.

¹¹⁶ VGH München NVwZ 2017, 894 (895); *Faßbender*, NJW 2017, 1995 (1998) m.w.N.; *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (935) m.w.N.;

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/neun-fragen-antworten-diesel> (25.11.2018). Grund dafür können durchaus auch unpraktikable Messmethoden sein: anders als etwa bei Lastkraftwagen werden die Schadstoffemissionen von Personenkraftwagen nur auf dem Prüfstand und nicht bei Realfahrt im Straßenverkehr gemessen, was zu Diskrepanzen zwischen gemessenem und tatsächlichem Emissionsverhalten führt, vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neun-fragen-antworten-diesel> (25.11.2018).

¹¹⁷ Relevanz können hier freilich auch Manipulationen der Schadstoffausstoßwerte durch die Fahrzeughersteller entfalten, die eine ungerechtfertigte Zuordnung zu besseren Emissionsklassen bedingen; so auch *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (935), der in einer daran anknüpfenden Abstufung der Verkehrsverbote die Gefährdung der Zielerreichung und damit das Risiko einer Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahren durch den

gegriffen werden.¹¹⁸ Mithin kann bereits in Zweifel gezogen werden, ob das vom BVerwG – abgestützt auf die Tatsachenfeststellungen der VG Stuttgart und Düsseldorf – herangezogene Allheilmittel der Verkehrsverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge zur Vermeidung von NO₂-Grenzwertüberschreitungen tatsächlich geeignet ist, wenn gerade bei den effektiven zonalen Verkehrsverboten eine nach Emissionsklassen pauschalierende zeitliche Abstufung zu erfolgen hat oder ob eher das tatsächliche Emissionsverhalten der Fahrzeuge als Anknüpfungspunkt gewählt werden muss.

Schwierigkeiten wird dann freilich die Frage aufwerfen, wie das tatsächliche Emissionsverhalten eines Kraftfahrzeugs nachvollzogen werden kann. Einerseits kann der Letztverbraucher nicht ohne großen Aufwand feststellen, welches Emissionsverhalten sein Fahrzeug an den Tag legt¹¹⁹ und damit, ob entsprechende Verkehrsverbote an ihn gerichtet sind. Andererseits stünden damit wiederum Vollzugsprobleme im Raum. Denn auch die Überprüfung von Regelverstößen durch Ordnungsbehörden würde so ungleich schwieriger, da nur die Emissionsklassen in der Zulassungsbescheinigung Teil I eingetragen sind,¹²⁰ und nicht die tatsächlichen Emissionen des Kraftfahrzeugs. Zudem erachtet das BVerwG die nach Maßgabe der Emissionsklassen abgestufte Einführung zentraler Verkehrsverbote nicht nur der abgestuften Schadstoffbelastung wegen als geboten, sondern insbesondere des Vertrauensschutzes der Verbraucher wegen in die fortgesetzte Nutzbarkeit ihrer Fahrzeuge.

Darüber hinaus ist bei Bemessung der konkreten zeitlichen Abstufung hinsichtlich zentraler Verkehrsverbote keine belastbare Grundlage dafür ersichtlich, weshalb ein Zuwarten von mindestens vier Jahren nach Inkrafttreten neuer Abgasnormen nötig sei.¹²¹ Zwar leuchtet das Argument abgestufter Belastungsintensität unterschiedlicher Verkehrsverbote und damit eine abgestufte Rechtfertigungsbedürftigkeit ein. Das einzige angeführte Argument des besonders hohen Wertverlustes für Kraftfahrzeuge in den ersten drei Jahren impliziert jedoch auch hier wieder ein Abwägen unter außer Acht lassen schützenswerter Belange der von den Emissionen betroffenen und ist keineswegs die einzige zwingende Deutungsmöglichkeit. So müssen bereits auch andere Normen, die eine Begrenzung kraftfahrzeugspezifischer Emissionen gebieten, allein aus Gründen effektiver Umsetzbarkeit und ihrer besonderen Schutzzwecke wegen geeignet sein, berechtigtes Vertrauen in die künftig uneingeschränkte Nutzungsmöglichkeit

emissionsträchtiger Kraftfahrzeuge zu erschüttern. Zudem zeigt sich das BVerwG an dieser Stelle inkonsequent: Wird vorstehend noch die These aufgestellt, das nationale Recht müsse in seiner Ausgestaltung derart weit interpretiert werden, dass sich die Grenzwertüberschreitungen zulässiger Weise unterbinden ließen, widerspricht die zeitlich derart weit abgestufte Staffelung der Einführungsmöglichkeiten zentraler Verkehrsverbote diesem Zweck. Der zwischenzeitlich fortdauernde Schadstoffausstoß durch nicht in zonale Verkehrsverbote einbezogene Kraftfahrzeuge mag damit dem Vertrauensschutz der betroffenen Fahrzeugeigentümer gerecht werden, widerspricht aber seinerseits europarechtlichen Implikationen zur Einhaltung relevanter Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG. So stellt auch bereits das BVerwG fest, dass sich die phasenweise Einführung von Verkehrsverboten an der prognostizierten Emissionsentwicklung ausrichten ließe. Dies muss konsequenter Weise aber nicht nur für eine positive Emissionsbilanz, sondern auch für eine (gleichbleibend) schlechte gelten.

Zuletzt ist auch die Belastbarkeit der Prämisse des BVerwG fraglich, ob durch die Messung der NO₂-Emissionen an den jeweiligen Straßen bereits indiziert ist, dass es einer Regulierung des Kraftfahrzeugverkehrs durch Verkehrsverbote zwingend bedürfe. Zwar steht außer Frage, dass Kraftfahrzeuge einen Großteil des NO₂ emittieren (siehe oben). Wie jedoch jüngst das Beispiel Oldenburgs anschaulich zeigte,¹²² können andere Emittenten wie Heizkraftwerke und schlechte Belüftungsverhältnisse mitverantwortlich für grenzwertüberschreitende Schadstoffbelastung dort sein, wo der Straßenverkehr nur einen geringen Beitrag leistet. Zu denken ist auch an Emissionen anderer Verkehrsbereiche, wie des Bahn-, Luft- und Schiffverkehrs. Dass deren Emissionsbeiträge durch das BVerwG nicht für die Frage der Verhältnismäßigkeit von Einfahrverboten für den Straßenverkehr berücksichtigt wurden, erscheint vor dem Hintergrund der Belastungsintensität und damit besonderen Rechtfertigungsbedürftigkeit von Verkehrsverboten durchaus problematisch. Auch dort wäre daher eine differenziertere Lösung wünschenswert gewesen.

Weiterhin kann dem VGH München, der maßgebliche Zweifel an der Erwartbarkeit der Beschilderungsmodalitäten zu Diesel-Fahrverboten für den Fahrzeugverkehr hatte,¹²³ mittlerweile entgegenhalten werden, dass entsprechend beschriftete Frei-Zusatzzeichen durch die breite mediale Aufmerksamkeit für das Vorhaben, Verkehrsverbote für Fahrzeuge bestimmten Typs einzuführen, die Beschilderung sogar

EuGH erblickt. Vgl. zum Diesel-Abgasskandal aus öffentlich-rechtlicher Sicht *Klinger*, ZUR 2017, 131.

¹¹⁸ *Hofmann*, NVwZ 2018, 928 (935).

¹¹⁹ Auch hier spielen manipulierte Abgaswerte eine Rolle, die das tatsächliche Abgasverhalten der Kraftfahrzeuge ungleich schwerer nachvollziehbar machen.

¹²⁰ Vgl. Feld Nr. V.9 und Nr. 14.

¹²¹ Als Nachweis wird einleitend lediglich vergleichsweise auf OVG Lüneburg, Urt. v. 12.5.2011 – 12 LC 143/09, Rn. 73 abgestellt, das seinerseits aber lediglich die Verhältnismäßigkeit eines zeitlich abgestuften zentralen Verkehrsverbots bestätigt, ohne selbst allgemeingültige Maßstäbe zu schaffen.

¹²² <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg-ostfriesland/Dieselfahrverbot-Oldenburg-gibt-sich-gelassen.fahrverbote148.html> (25.11.2018); <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/1580040/oldenburger-messstation-misst-rekordwerte-ohne-autos>

(25.11.2018): in Oldenburg wurde eine Grenzwertüberschreitung gemessen, obwohl an dem fraglichen Tag die Strecke, an der die (funktionstüchtige) Messstation steht, von keinem (!) Kraftfahrzeug befahren wurde.

¹²³ VGH München NVwZ 2017, 894 (897 f.).

dem wenig informierten Kraftfahrzeugführer bzw. -halter zwischenzeitlich bekannt sein dürfte.

Nicht verwunderlich vor den oben aufgezeigten Voraussetzungen ist, wie das Beispiel Hamburgs zeigt,¹²⁴ dass Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge zunächst streckengenau angeordnet werden und zonale Verkehrsverbote mit ihren spezifischen Fragestellungen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit umschifft werden.¹²⁵ Tatsächlich mehr Effekt werden sie vor allem dadurch haben, dass sie entsprechend den Urteilen des BVerwG nicht nach Emissionsklassen differenzieren müssen und sich daher auch nicht dem Vorwurf der Ungleichbehandlung ausgesetzt sehen, wenn sie auch lediglich kleinräumig wirken. Damit können zugleich aber auch konsequent – zumindest an den jeweiligen Strecken – die NO₂-Emissionen des Straßenverkehrs wirksam eingedämmt werden. Darüber hinaus wird auch Europarechtsakten zu gebührender Geltung und Wirkkraft verholfen, die fortan im Bereich der Verkehrsverbote für bestimmte Fahrzeuggruppen maßgeblich die Lesart bestimmen. Ob mit dieser Anordnungsmöglichkeit nun die Lösung für die Einhaltung europarechtlich indizierter Emissionsgrenzwerte gefunden wurde, wird weiterhin abzuwarten bleiben. In die richtige Richtung geht es aber zweifelsohne.

¹²⁴ <https://www.zeit.de/mobilitaet/2018-05/diesel-fahrverbote-hamburg-max-brauer-allee-kontrollen> (25.11.2018).

¹²⁵ Anders urteilte zuletzt das VG Stuttgart, Beschl. v. 26.7.2018 – 13 K 3813/18, demnach zonale Diesel-Verkehrsverbote zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Anlehnung an die durch das BVerwG geforderte zeitlich abgestufte Geltung notwendig seien.