



Vorsitzende des Rechtsausschusses
Frau Marlies Kohnle-Gros, MdL
Landtag Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz



Kaiser-Friedrich-Straße 1
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Poststelle@mueef.rlp.de
<http://www.mueef.rlp.de>

26. Feb. 2019

Mein Aktenzeichen
MB-01 421-2/2018-96#7

Ihr Schreiben vom
Ansprechpartner/-in / E-Mail
Ulrike.Hoefken@mueef.rlp.de

Telefon / Fax
06131 16-2304/05
06131 16-4604

Sitzung des Rechtsausschusses am 24.01.2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

in der oben genannten Sitzung wurde zu TOP 6

„Urteil des VG Mainz zum Luftreinhalteplan der Stadt Mainz“,

Antrag der SPD-Fraktion, Vorlage 17/4070,

die schriftliche Berichterstattung beschlossen. Ich berichte daher wie folgt:

Wie Ihnen bekannt ist, hat sich das Verwaltungsgericht Mainz kürzlich mit der Frage befasst, ob die beklagte Stadt Mainz wegen seit Jahren nicht eingehaltener Grenzwerte für die NO₂-Belastung im Stadtgebiet verpflichtet ist, Fahrverbote unter anderem für Dieselfahrzeuge zu verhängen.

Die dritte Kammer des VG Mainz hat in ihrem Urteil vom 24. Oktober 2018 der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend die Beklagte verurteilt, den Luftreinhalteplan für die Stadt Mainz so fortzuschreiben, dass dieser unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von

Verkehrsverbote zum 1. April 2019 die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelwertes für NO₂ im Stadtgebiet Mainz enthält.

Ausgangspunkt des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens war der Klageantrag der „Deutschen Umwelthilfe e.V.“, einem nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannten Umweltverband, zunächst gegen das Land Rheinland-Pfalz vom 30. November 2011. Nach dem Wechsel der Zuständigkeit für die Luftreinhalteplanung zum 1. Januar 2012 ging die Klage im Wege des gesetzlichen Parteiwechsels auf die beklagte Stadt Mainz über. In ihrem Antrag begehrte die Klägerin die Fortschreibung der Luftreinhalteplanung in Bezug auf Stickstoffdioxidmissionen. Der Sachverhalt, über den das Gericht zu entscheiden hatte, stellte sich im Einzelnen wie folgt dar:

Für das Stadtgebiet Mainz wurde durch das Landesamt für Umwelt Rheinland-Pfalz im Jahr 2005 erstmals ein Luftreinhalte- und Aktionsplan aufgestellt und mehrfach – zuletzt mit Inkrafttreten im März 2017 für die Jahre 2016 bis 2020 – fortgeschrieben.

Nach den Messungen des Landesamtes für Umwelt aus den Jahren 2009 bis 2017 wurde der seit 1. Januar 2010 geltende Immissionsgrenzwert für den Jahresmittelwert für NO₂ von 40 µg/m³ an mehreren Messstellen im Stadtgebiet überschritten, zuletzt im Jahr 2017 noch an zwei Messstellen, nämlich der in der Großen Langgasse mit 42 µg/m³ und der in der Parcusstraße mit 48 µg/m³.

In die letzte Fortschreibung des Luftreinhalteplanes hatte die Beklagte bereits etliche Maßnahmen mit dem Ziel der Senkung der NO₂ – Belastung aufgenommen. Darüber hinaus hat sie in der letzten mündlichen Verhandlung zur Vermeidung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge ein Konzept (den sogenannten Masterplan M³) vorgelegt. Dieses sah die Einführung von Maßnahmen vor, die die Stickstoffdioxidwerte senken und mittelfristig die Einhaltung der Grenzwerte gewährleisten sollte.

Das Gericht hat dennoch, wie oben dargestellt, vor allem im Punkt der Unverzichtbarkeit von Dieselfahrverboten überwiegend gegen die Beklagte entschieden und dies im Wesentlichen wie folgt begründet:

Es bejaht einen Anspruch der Klägerin aus § 47 Abs. 1 Satz 1 Bundes-Immissionsschutzgesetz auf Fortschreibung des Luftreinhalteplanes. Dieser müsse bis spätestens 1. April 2019 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Stadtgebiet Mainz enthalten.

Die Voraussetzungen für den Anspruch seien gegeben, da (1) der gesetzlich festgelegte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid im Stadtgebiet nach wie vor überschritten werde und (2) der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende Luftreinhalteplan der Stadt Mainz nicht die geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlege. Insbesondere enthalte er keine Maßnahmen, die geeignet seien, den Zeitraum der Überschreitung des Grenzwertes für den Jahresmittelwert für NO_2 so kurz wie möglich zu halten.

Zu Punkt 1 geht das Gericht unter Zugrundelegung des einschlägigen Grenzwertes davon aus, dass im Hinblick auf die Entwicklung der Werte in der Vergangenheit auch für das Jahr 2018 jedenfalls noch für die Messstation an der Parcusstraße mit deutlich zu hohen NO_2 Werten zu rechnen ist.

Zu Punkt 2 legt das Gericht dar, dass zur Behebung dieses Zustandes der dauerhaften Grenzwertüberschreitung nunmehr solche Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufzunehmen sind, die geeignet sind, den Zeitraum der weiteren Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten. Das ergebe sich aus § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, welcher wiederum entsprechende Vorschriften der sog. Europäischen Luftqualitätsrichtlinie umsetzt.

Begrenzt durch diese normative Vorgabe, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, gesteht das Gericht der Stadt Mainz für die Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen einen gewissen Spielraum zu. Die Tatsache, dass die gemessenen Grenzwertüberschreitungen rückläufig sind, dürfe hierbei Beachtung finden, stehe dem Anspruch der Klägerin aber nicht grundsätzlich entgegen, da nicht zu erwarten sei, dass der Grenzwert zeitnah eingehalten werde.

Das Verwaltungsgericht Mainz ist – der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend – der Auffassung, eine europarechtskonforme Luftreinhalteplanung dürfe die Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid nicht erst ab den Jahren 2020 und später erwarten lassen, ohne Maßnahmen vorzusehen, die eine Grenzwerteinhaltung schon früher gewährleisten können, und ohne sich differenziert mit der Problematik der Dieselfahrzeuge und deren überproportionalem Anteil an der Verursachung der hier gegenständlichen Grenzwertüberschreitung auseinander zu setzen.

Vorgesehene Maßnahmen, die die zeitnahe Einhaltung des Grenzwertes herbeiführen sollen, aber von Bedingungen abhängig sind, deren Eintritt ungewiss ist, und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können, stellen nach Auffassung des Gerichts keine geeigneten Alternativmaßnahmen zu Dieselfahrverboten dar.

Besonders schwer wiegt für das Gericht, dass der in der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes als Grenzwert normierte Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid im Stadtgebiet Mainz seit nunmehr neun Jahren überschritten wird. Unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts genügt für das Gericht eine Luftreinhalteplanung der gesetzlichen Verpflichtung zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung nur dann, wenn sie alle diejenigen Maßnahmen umfasst, die eine Einhaltung des hier maßgeblichen Grenzwertes wenigstens im bevorstehenden Jahr 2019 erwarten lasse.

Den aktuellen Luftreinhalteplan der Stadt Mainz hält es unter diesem Aspekt – insofern unwidersprochen von Seiten der Beklagten – nicht für ausreichend.

Hieraus folgert das Gericht eine Pflicht zur Änderung der Luftreinhalteplanung wie zuvor beschrieben und stellt hierzu fest, dass die von der Stadt Mainz zur Aufnahme in diese Planung bisher vorgeschlagenen Maßnahmen - zum Beispiel die Umrüstung bzw. Erneuerung der Busflotte der Mainzer Verkehrsgesellschaft - das Ziel der schnellstmöglichen Erreichung der Grenzwerteinhalten schon im Jahr 2019 alleine wohl nicht bewirken können und deshalb zusätzliche Regelungen für Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge in die Planung aufzunehmen sind. Die Beklagte sei daher nunmehr verpflichtet, den Luftreinhalteplan bis 1. April 2019 dahingehend zu ändern, dass er ein Konzept für Verkehrsverbote von Dieselfahrzeugen enthält.

Dabei müsse die zuständige Behörde von ihrem Entscheidungsspielraum Gebrauch machen und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verschiedene Verkehrsverbotsmöglichkeiten erwägen und festlegen. Sie dürfe die Entwicklung der Grenzwertüberschreitung in die Abwägung mit einbeziehen und in Abhängigkeit hiervon gegebenenfalls Dieselfahrverbote je nach Abgasnormgruppe oder Stand der technischen Nachrüstung später einführen oder auf diese verzichten. Im Luftreinhalteplan müssten insoweit eine Auflistung und Beschreibung aller beabsichtigten Maßnahmen und ein Zeitplan für deren Durchführung sowie eine Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität enthalten sein.

Von der Frage der Aufnahme eines Konzeptes für die Ermöglichung von Fahrverboten in die Luftreinhalteplanung zu unterscheiden ist die Frage der späteren Durchsetzung der im Luftreinhalteplan dann vorgesehenen Maßnahmen, namentlich die Verhängung und Durchsetzung von Dieselfahrverboten. Diese erachtet das Gericht nur für notwendig, wenn die Immissionsgrenzwerte auch weiterhin nicht eingehalten werden. Würden Fahrverbote wegen anhaltender Grenzwertüberschreitung notwendig, wären sie bis spätestens 1. September 2019 umzusetzen. Eine Pflicht zur Einführung eines

zonalen Fahrverbotes statt eines streckenbezogenen Fahrverbotes spricht das Gericht nicht aus.

Die Ermächtigungsgrundlage für die Einführung von Dieselfahrverboten sieht das Gericht unter Berücksichtigung von Unionsrecht in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Straßenverkehrsrechtliche Vorschriften stehen diesem nach seiner Auffassung nicht entgegen. Auch Vollzugshindernisse sieht das Gericht nicht. Mit seiner Entscheidung folgt das Verwaltungsgericht Mainz im Wesentlichen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dieses hatte vor allem in seiner Entscheidung bzgl. des Stadtgebietes Stuttgart entschieden, Verkehrsverbote könnten in die Luftreinhalteplanung mit aufgenommen werden und seien unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Erwägung zu ziehen.

Vergleicht man die hier gegenständlichen Entscheidung des VG Mainz mit der des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 5. September 2018 (Az. 4 K 1613/15.WI) bzgl. des Luftreinhalteplanes für die Stadt Frankfurt, fällt auf, dass das VG Wiesbaden bei allerdings anderen Messwerten das planerische Ermessen für die Luftreinhalteplanung der dortigen Beklagten wesentlich weitgehender einschränkt als das VG Mainz dies tut und es über die Anordnung der Aufnahme von Fahrverboten als mögliche Maßnahme hinaus weitere konkrete Maßnahmen benennt, die zwingend in die dortige Luftreinhalteplanung aufzunehmen sind.

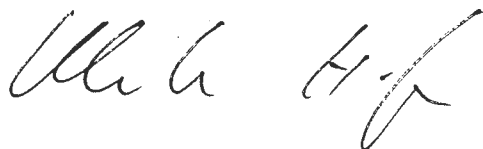
Des Weiteren macht das VG Wiesbaden dem Beklagten wesentlich strengere Vorgaben für die Ausgestaltung von Fahrverboten und hält – anders als das VG Mainz – ein zonen- und nicht nur streckenbezogenes Fahrverbot für unerlässlich. Das beklagte Land Hessen hat für das Stadtgebiet Frankfurt anders als die Stadt Mainz auch keinen zeitlichen Aufschub erhalten, um durch Einhaltung der Grenzwerte die Umsetzung von Fahrverboten noch abzuwenden.

Ähnlich streng urteilte das VG Gelsenkirchen (Az. 8 K 5068/15) seiner Pressemitteilung vom 15. November 2018 zufolge für das Stadtgebiet Essen und entschied, die Einführung eines zonalen Fahrverbotes sei für eine konkret benannte, nicht unerhebliche Fläche des Stadtgebietes von Essen, welche auch einen Teil der Bundesautobahn 40 umfasst, unerlässlich.

Das Verwaltungsgericht Mainz hat die Berufung gegen sein Urteil vom 24. Oktober 2018 wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zwar zugelassen, das Urteil ist jedoch seit dem 14. Dezember 2018 rechtskräftig.

Der Stadtrat der Stadt Mainz hat bereits am 18. Dezember 2018 über den Entwurf einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans 2016 – 2020 im Hinblick auf die Anpassung im Bereich Stickstoffdioxid inklusive eines Konzepts für ein Fahrverbot für ältere Diesel-Kraftfahrzeuge entschieden und die Möglichkeit von Fahrverboten in die Luftreinhalteplanung aufgenommen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulrike Höfken', written in a cursive style.

Ulrike Höfken