

# Dieselfahrverbote in deutschen Städten Grundlagen und Erkenntnisse für das Schweizer Umweltrecht

A photograph of a modern building facade with large, dark-framed windows and light-colored panels, viewed from a low angle looking up. A magenta horizontal bar is overlaid on the bottom left of the image.

PROF. DR. SEBASTIAN HESELHAUS  
UNIVERSITÄT LUZERN

## Dieselfahrverbote in der Stadt Hamburg



## Leitthemen:

- Was ist passiert und wie war das rechtlich möglich?
- Könnte dies auch in der Schweiz geschehen?

**II. Dieselfahrverbote in Deutschland: Entwicklung und Hintergründe**

**III. Analyse der Rechtslage in Deutschland bzw. der EU**

**IV. Vergleich mit der Rechtslage in der Schweiz**

**V. Resümee und Ausblick**

## **II. Dieselfahrverbote in Deutschland: Entwicklung und Hintergründe**

## II. Dieselfahrverbote in Deutschland: Entwicklung und Hintergründe

### 1. Chronologie der rechtlichen Entwicklung

- September 2015: Beschuldigung von VW durch US-Umweltschutzbehörde (EPA)
- Oktober 2015: Rückruf durch dt. Kraftfahrtbundesamt angeordnet
- Dezember 2015 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) in mehreren dt. Bundesländern
- Januar 2016: Überarbeitung des europäischen Typ-Genehmigungssystem durch die Europäische Kommission
- März 2016: Klage von Aktionären gegen VW-Konzern
- September 2016: VG Düsseldorf, 3K 7695/15: Fahrverbot
- Februar 2017 BayVGH erlässt Zwangsgeldandrohung gegen den Freistaat Bayern
- Juli 2017 VG Stuttgart: Fahrverbot
- August 2017: DUH leitet 45 weitere Verfahren ein
- Oktober 2017 BayVG München: Zwangsgeld gegen den Freistaat Bayern

### 1. Chronologie der rechtlichen Entwicklung

- Dezember 2017 VG Schleswig: Zum Verstoss gegen die Aarhus-Konvention
- Januar 2018: VG München: Verhängt zweites Zwangsgeld
- Februar 2018: Grundsatzurteile des BVerwG (Sprungrevision): Fahrverbote
- Mai 2018: Europäische Kommission leitet Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein
- Juni 2018 G Aachen, 6 K 221 1/15: Fahrverbote
- September 2018 VG Wiesbaden: Fahrverbote in Frankfurt am Main
- Oktober 2018 VG Berlin: Fahrverbote auch auf Teilen der Stadtautobahn
- Oktober 2018 VG Mainz: Fahrverbote in Mainz
- November 2018 VG Köln: Fahrverbote für Köln und Bonn
- November 2018 BayVGH: Vorlagefrage an EuGH für Zwangshaft gegen Ministerpräsident Söder
- November 2018 VG Gelsenkirchen: Fahrverbote in Essen und Gelsenkirchen

### 2. Hintergründe

#### a) Luftreinhaltung

- Luftimmissionsgrenzwert der EU:
  - Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa: Grenzwerte ab dem 1.1.2010
    - Anhang XI Bst. B RL 2008/50/EG: 40 µg/m<sup>3</sup> Stickstoffdioxide (NO<sub>2</sub>) im Kalenderjahr
    - Bedeutung für Dieselmotoren
    - Gesundheitsgefahren: WHO-Richtlinien
  - Luftqualitätspläne für Gebiete oder Ballungsräume, in denen Grenzwerte überschritten werden: Art. 23 I UAbs. 1 RL 2008/50/EG
- Problematik der hohen Schadstoffwerte trotz strengerer Vorgaben für Emissionen: Überforderung der Städte und Kommunen



### 2. *Hintergründe*

#### b) Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge

- Konzept aus Typengenehmigung und Kontrolle des Flottenverbrauchs
- Typenzulassungen: Richtlinie 2007/46/EG als Rahmen für Verordnungen (aktuell Verordnung (EU) 2017/1347)
  - In zeitlichen Abständen kontinuierliche Optimierung
    - Euro-5
    - Euro-6
    - Euro 6d Temp

### 2. Hintergründe

#### b) Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge

- Flottenverbrauch: Verordnung (EG) Nr. 443/2009, mit letzter Änderung Verordnung (EG) Nr. 333/2014
  - Politischer Widerstand Deutschlands
  - Bedeutung für die Automobilbranche in Deutschland
  - Der «Kompromiss»: Förderung von sog Biodiesel
- Besondere Bedeutung der Dieselfahrzeuge
  - Bessere CO<sub>2</sub> Bilanz als Benziner: vgl. Kyoto Protokoll und Paris-Abkommen
  - Höhere Wertschöpfung
  - Indirekte Förderung von Industrie/Handwerk über tiefere Steuern auf Diesel

## II. Dieselfahrverbote in Deutschland: Entwicklung und Hintergründe

### 2. Hintergründe

#### b) Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge

- Die Abschaltvorrichtung
  - Im Zuge des Dieselskandals aufgedeckt:
    - Softwareelement schaltet die Abgasreinigung ausserhalb des Prüfmodus ab (VW)
    - Sog. Thermofenster: Zugelassene Abschaltvorrichtungen für Motorschutz
- Verbindung mit der Typenzulassung
- Schweiz akzeptiert Zulassungen in der EU (akzessorisch)
  - Bedeutung der später aufgespielten Software
  - Konsequenzen für Leistung/Verbrauch/Schadstoffausstoss

## **III. Analyse der Rechtslage in Deutschland bzw. der EU: Vom Immissionsgrenzwert zum Fahrverbot**

## 1. *Der Ausgangspunkt: Zivilrecht*

- Gewährleistung, §§ 433 ff. BGB
  - Nachbesserung; Minderung; Rücktritt; Schadensersatz
  - Begriff des Mangels
    - Funktionsfähigkeit
    - Problem der ökologischen «Versprechungen»
    - Praxis der Klagen?

## 2. Luftreinhaltung: Kontrolle und Luftreinhaltepläne

- Mangelhafte Umsetzung der RL 2008/50/EG in Deutschland
  - Kontrolle durch Europäische Kommission; mittlerweile ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig
  - Zuerkennung subjektiver Rechte des Einzelnen
    - Sog. Recht auf saubere Luft: EuGH (2008), C-237/07 - Janecek
    - Konzept der Kontrolle durch den Einzelnen:
      - Indienstnahme
      - Strukturelle Schwächen der Verwaltungskontrolle in der EU
      - Abgrenzung zur actio popularis
  - Folge: Private können auf Einhaltung der Grenzwerte klagen

## 2. Luftreinhaltung: Kontrolle und Luftreinhaltepläne

- Luftreinhaltepläne nach Art. 23 RL 2008/50/EG
  - Planungsermessen im deutschen Verwaltungsrecht
  - Das Konzept der Massnahmepläne in der EU
    - Umsetzungsdefizite
    - Neues Konzept: Bestandsaufnahme und stete Verbesserung
  - Recht auf saubere Luft: EuGH (2008), C-237/07 – Janecek
    - Unmittelbare Wirkung? Hinreichend bestimmt und unbedingt
  - Folge: Unmittelbare Wirkung möglich; Anspruch auf konkrete Massnahmen

## 3. Verbandsklagerecht

- Strukturelle Mängel der subjektiven Klagen zum Schutz der Umwelt
- Einführung des Umweltverbandsklagerechts: EU / Aarhus-Konvention / Dt. UmwRG
- § 1 UmwRG: Vorhaben (Anlagen), Pläne und Programme, jeweils iVm UVP
- § 47 BImSchG: BVerwG (2013) 7 C 21.12
  - Individualrecht nach EuGH
  - Übertragung auf juristische Personen unter Bezugnahme auf Art. 9 Abs. 3 AK



## *Wer ist der Robin Hood der Dieselfahrzeugeigentümer?*

### **Deutsche Umwelthilfe (DUH)**

- 1975 gegründet: Spenden sammeln für BUND
- 1988: eigenes Profil entwickelt
- 2004: Anerkennung als Konsumentenschutzverband: insbesondere Abmahnverfahren
- 2006: Anerkennung als Umweltverband
  
- Finanzierung: Spenden, auch von Unternehmen, u.a. Toyota
  
- Aktuell: Politische Rufe nach Aberkennung des Status der Gemeinnützigkeit

#### 4. Umsetzung im deutschen Recht

- Leitentscheide BVerwG vom 27. Februar 2018, BVerwG 7 C 30.17 und BVerwG 7 C 26.16
  - Umsetzung von EU-RL 2008/50/EG: Überschreitung «so kurz wie möglich»
  - Ermessensreduzierung auf Null
  - § 40 Abs. 3 BImSchG: Fahrverbote durch Verordnung?
    - Lediglich eine «Möglichkeit»
  - 35 BImSchV: Ausnahme von Umweltzonen (Fahrverboten) für rote, gelbe, grüne Plaketten: abschliessend
    - Verstoss gegen EU RL 2008/50/EG
      - Luftreinhalteplan muss so schnell wie möglich abhelfen
    - EU-rechtskonforme Auslegung oder unmittelbare Wirkung
    - Anordnung von Dieselfahrverboten
  - Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Rechtsstaatsprinzip/Grundrechte)
    - Phasenweise Einführung nach Euro-Normen: Euro 5 erst September 2019

## 5. Bedeutung für die zivilrechtlichen Ansprüche

- Fahrverbot als Mangel
- Reaktion der Hersteller: Nachrüstungen in Städten mit Fahrverboten bei Kostenübernahme
- Fokus: Hessenwahl November 2018
  - Drohende Fahrverbote in Frankfurt, Darmstadt
  - Ankündigung der Bundesregierung: Grenzwertänderung auf 50 µg/m<sup>3</sup>
  - Interessen der Hessischen Landesregierung
- Andere Optionen:
  - Objektive Klagehäufung (statt einer Sammelklage)
  - Musterfeststellungsklage seit 1. November 2018

## IV. Rechtslage in der Schweiz

# IV. Rechtslage in der Schweiz

## 1. Luftreinhaltung

- Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge: Insb. nach VTS, SR 741.41: Verweis auf EU-Vorschriften
- Immissionsgrenzwerte
  - Art. 13 (allg.), 14 (Luftreinhaltung) USG, SR 814.01
  - Art. 2 Abs. 5 iVm Anhang 7 LRV, SR 814.318.142.1
    - 30 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>
  - Messstellen / Messdaten
  - Situation Dieselfahrzeuge
- Massnahmepläne nach Art. 44a Abs. 2 USG, Art. LRV
  - BGer1P.23/2001 Urteil vom 5. September 2001
  - BGE 125 II 129
  - BGE 131 II 470

## IV. Rechtslage in der Schweiz

- Zuständigkeit von Gemeinden für weitergehende Massnahmen
  - Bger, Urteil vom 7. 2. 2017, 1C\_367/2016 E.8.2.
  - Massnahmenplanung «anerkannter Weise unzureichend»
  - «berechtigt und verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich verschärfte Emissionsbegrenzungen festzulegen
  
- Massnahmepläne nach Art. 44a Abs. 2 USG, Art. LRV
  - BGer1P.23/2001 Urteil vom 5. September 2001
  - BGE 125 II 129
  - BGE 131 II 470

## IV. Rechtslage in der Schweiz

### 2. *Kein Recht auf saubere Luft?*

- Leitentscheide:
  - BGer 1C\_437/2007: besondere Beziehungsnahe
  - BGer 1C\_108/2008: nicht ausreichend substantiiertes Vorbringen

## IV. Rechtslage in der Schweiz

### 3. Klagebefugnis der Umweltverbände

- Art. 55 USG: Beschwerdeberechtigte Organisationen
- Abs. 1: «Gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 10a erforderlich ist, steht den Umweltschutzorganisationen das Beschwerderecht unter folgenden Voraussetzungen zu (...)»
- Ergebnis



## IV. Rechtslage in der Schweiz

### 4. *Strassenrechtliche Möglichkeit von Dieselfahrverboten*

- Zukünftige Bedeutung evtl. im Zuge der Entwicklung der E-Mobilität
- Art. 3 SVG:

[...]

(3) Der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr kann auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet.

(4) Andere Beschränkungen oder Anordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden.

## IV. Rechtslage in der Schweiz

### 4. *Strassenrechtliche Möglichkeit von Dieselfahrverboten*

- Art. 3 SVG: Abgrenzung zwischen Abs. 3 und Abs. 4
  - Urteil vom 18. Oktober 2018, III. Verwaltungsgerichtshof, Kantonsgericht Fribourg, E. 2.2. ff.
  - BGer, Urteil vom 23. Mai 2006, 2A.23/2006
    - E. 2.1: «funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG»
    - E. 3.1: zum Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung; Grundsätze von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit sind zu beachten
    - E.4.3: Keine willkürliche Differenzierung
    - E. 3.1: «all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen»

# IV. Rechtslage in der Schweiz

## 4. Strassenrechtliche Möglichkeit von Dieselfahrverboten

- Massnahmen nach der Signalisationsverordnung (SSV, SR 741.21)
- Art. 19 SSV «Teilfahrverbot»:

Abs.1 Teilfahrverbote verbieten den Verkehr für bestimmte Fahrzeugarten und haben folgende Bedeutung:

- a. Das «Verbot für Motorwagen» (2.03) gilt für alle mehrspurigen Motorfahrzeuge, inbegriffen Motorräder mit Seitenwagen.
  - b. Das «Verbot für Motorräder» (2.04) gilt für alle Motorräder.
  - c. Das «Verbot für Fahrräder und Motorfahrräder» (2.05) untersagt das Fahren mit Fahrrädern und Motorfahrrädern; das «Verbot für Motorfahrräder» (2.06) untersagt das Fahren mit Motorfahrrädern bei laufendem Motor, ausgenommen Motorfahrräder mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit bis 20 km/h und einer allfälligen Tretunterstützung, die bis maximal 25 km/h wirkt;
  - d. Das «Verbot für Lastwagen» (2.07) gilt für alle schweren Motorwagen zum Sachentransport.
- Anhörung zum Vorschlag über eine «Verordnung über die Umweltzonenvignette (UZV) von 2010
  - Motion 17.3569 -- Allemann: Bundesrat lehnt ab
  - Interpellation 18.3271 - Schilliger: Bundesrat lehnt Einführung ab
  - Kanton Genf: Motion 2340 vom 5. September 2016; abgelehnt vom Grossen Rat am 21. September 2018

## IV. Rechtslage in der Schweiz

### 5. Folgen für die zivilrechtliche Beurteilung

- Ohne Fahrverbot kein Mangel im Sinne von Art. 197 ff. OR
- Ohne Mangel keine Minderung oder Rücktritt
- Klage der Stiftung Konsumentenschutz
  - Entscheid des Zürcher Handelsgerichts vom 12. Juli 2018
  - Weiterzug ans Bundesgericht (4A\_483/2018); Entscheid ausstehend
- Änderung der ZPO:
  - Motion 13.3931 Prisca Birrer-Heimo: Förderung und Ausbau der Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung
  - Interpellation 15.4171 Prisca Birrer-Heimo: Kollektive Rechtsdurchsetzung. Umsetzung der versprochenen Massnahmen
  - Vorschlag für ein sog. Gruppenvergleichsverfahren: Vernehmlassung bis am 11. Juni 2018
    - Einvernehmliche kollektive Streiterledigung mit Wirkung für alle Geschädigten
    - Verbandsklage für die klageweise kollektive Durchsetzung von finanziellen Ansprüchen

# V. Resümee und Ausblick

## V. Resümee und Ausblick

- Europarecht:
  - Durchsetzung und Instrumentalisierung
- Luftreinhaltung:
  - Grenzwerte und Messstellen
- Individualklage zur Umsetzungskontrolle:
  - Rechtskulturelle Unterschiede
  - Geringerer Bedarf
  - Zulässigkeit des Zuwartens?
- Klagebefugnisse von Umweltverbänden
  - Zukünftige Entwicklung für Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention beachten
  - Grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung
- Anstoss zur Fortentwicklung der Klagerechte im Zivilrecht