

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 211
November/Dezember 2018



IDUR im Internet: www.idur.de

Genehmigungsverfahren dauern – zu lang?

Im Umweltverfahrensrecht ist wieder Aktionismus des Gesetzgebers zu beobachten. Mit einem jetzt beschlossenen Gesetzentwurf wird erneut der Versuch gemacht, durch Einschnitte in Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten Planungsverfahren zu beschleunigen. Betroffen sind Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenausbauprojekte.

Seite.....62

Klage auf Herausgabe von Umweltinformationen erfolgreich - Studie zu Fluglärmwirkungen auf Kinder ist Umweltinformation

Das VG Wiesbaden hat die – im Auftrag von Landesregierung und Flughafenbetreiber arbeitende – Hessische Umwelthaus GmbH verpflichtet, die Entwurfsfassung einer Fluglärmstudie und die Anmerkungen des Auftraggebers dazu herauszugeben und damit den Diskussionsprozess transparent zu machen

Seite.....65

Aktuelle Rechtsprechung zum verkehrsbezogenen Immissionsschutzrecht

Der Beitrag stellt die verschiedenen Entscheidungen erstinstanzlicher Verwaltungsgerichte vor, die im letzten Jahr zu Luftreinhalteplänen in Bezug auf die Stickoxidbelastung in urbanen Ballungsräumen ergangen sind. Sie zeigen, dass die Debatte innerhalb der Jurisprudenz und der Öffentlichkeit noch lange anhalten wird.

Seite.....68

Hinweise

- Aktualisierter Leitfaden: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG
- IDUR-Seminar 2019 in Frankfurt a. M.: Naturschutzrecht in (verkürzten) Planungs- und Genehmigungsverfahren - Aktuelle Entwicklungen im Umweltrecht Samstag 23. März 2019

Seite.....72

Das IDUR-Team wünscht ein frohes Weihnachtsfest
und ein gutes Jahr 2019!

Genehmigungsverfahren dauern – zu lang?

Von RAin Ursula Philipp-Gerlach, Frankfurt a.M.

Teil 1 - aktuell: Neues Planungsbeschleunigungsgesetz verabschiedet

Und wieder einmal meint der Gesetzgeber, durch Änderungen des Fachplanungsrechts Verfahrensdauern von Genehmigungsverfahren verkürzen zu müssen. Die Historie der Beschleunigungsgesetze seit 1990 belegt, dass alle Bestrebungen zur Verkürzung von Fristen, zum Abschneiden von Rechtsschutzmöglichkeiten und andere Neuerungen nichts gebracht haben oder sogar kontraproduktiv waren. Auch in dieser Legislaturperiode führte das beständige Klagen der Unternehmensvertretungen und Projektbetreiber sowie der Genehmigungsbehörden zu erneuten Diskussionen über die Frage, wie Genehmigungs- und Gerichtsverfahren beschleunigt werden können, ohne jedoch eine valide Grundlage dafür zu haben, was eigentlich unter langen Verfahrensdauern verstanden wird, ohne Kenntnis darüber, wie lange welche Verfahren dauern, und ohne

eine fundierte Untersuchungen, wer Verzögerungen verursacht und welche Gründe für Verzögerungen sorgen.

Die Ergebnisse der – ohne diese Grundlagen – geführten Diskussionen wurden in einem Bericht zusammengefasst. Der Abschlussbericht des „Innovationsforums Planungsbeschleunigung“ liest sich wie ein Wunschkonzert. Wesentliche Teile beschäftigen sich nicht damit, Gesetze zu ändern, sondern an die wirklichen Ursachen zu gehen. Aber in Zeiten des politischen Aktivismus wird der Ruf nach dem Gesetzgeber laut und mit dem nun verabschiedeten Gesetz zur Änderung von im Wesentlichen drei Fachplanungsgesetzen (Straße, Schiene, Wasserstraße) wird allerdings nur ein Stückwerk vorgelegt, das mehr Fragen aufwerfen wird, als dafür zu sorgen, dass mit dem Bau eines dieser Projekte in einer verkürzten Planungszeit begonnen werden könnte. Vergessen scheinen die Diskussionen um frühzeitige und effektive Bürgerbeteiligung („Stuttgart 21“).

Die (wesentlichen) Änderungen sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle: Rechtsänderungen in den Fachplanungsgesetzen für Bundesfernstraßen, Eisenbahnen und Bundeswasserstraßen

	FStrG	AEG u.a.Eisenbahnrecht	WStrG
Vorläufige Anordnung	§ 17 Abs. 2	§ 18 Abs. 2	Änderungen der bestehenden Regelung: § 14 Abs. 2
Verzicht auf EÖT	§ 17a Nr. 1 S. 1	§ 18a Nr. 1 S. 1	§ 14a Nr. 1
Plangenehmigung mit UVP	§ 17b Abs. 1 Nr. 1	§ 18 b	§ 14b Abs. 2
Klagebegründungsfrist	§ 17e Abs. 5	§ 18e Abs. 5	§ 14e Abs. 5
Veröffentlichung im Internet	§ 17g	§ 18f	§ 17
Projektmanager	§ 17h	§ 17a	§ 14f
1. Instanz BVerwG		Weitere Vorhaben aufgenommen: Anlage 1 zu § 18e Abs. 1	
Bundesamt als Anhörungsbehörde		§ 3 Abs. 2 BEVVG	
Prognostizierte Verkehrsentwicklung		§ 18g	

Verzicht auf Erörterungstermin

Bei der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens kann die Anhörungsbehörde zukünftig auf einen Erörterungstermin verzichten. Eine öffentliche Auslegung der Planunterlagen, mit der Möglichkeit Einwendungen zu erheben, bleibt beste-

hen. In der Gesetzesbegründung wird hierzu ausgeführt, dass es sich lediglich um eine Klarstellung handelt (S. 33 der Gesetzesbegründung). Auch die bisherigen Regelungen sahen den Verzicht auf den Erörterungstermin vor. Nunmehr enthält die Regelung jedoch auch den Hinweis auf

eine Vorschrift im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Klargestellt wird danach, dass auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben ein Erörterungstermin entfallen kann.

In Zeiten, in der gesellschaftspolitisch die Forderung nach Bürgerbeteiligung gestellt wird, mutet diese Gesetzesänderung anachronistisch an. Anstatt mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Umweltverbänden Einwendungen gegen die Pläne mündlich zu erörtern, bietet diese Regelung den Behörden die Möglichkeit, von einem Erörterungstermin abzusehen. Dies mag bei kleineren Projekten, in denen keine, oder nur wenige Einwendungen im schriftlichen Verfahren erhoben worden sind, zweckmäßig sein. Wobei unproblematische Verfahren i.d.R. durch die Durchführung eines Erörterungstermins auch nicht verlängert werden. Für Verfahren, in denen zahlreiche Einwendungen erhoben wurden, es um eine komplexe Verknüpfung problematischer Themen (Auswirkungen auf Natur, Wasser, Mensch, etc.) geht, ist die Durchführung eines Erörterungstermins weiterhin unverzichtbar. Die Anhörungsbehörde muss über die Frage, ob ein Erörterungstermin durchgeführt wird, in jedem Fall eine Ermessensentscheidung („kann“) treffen.

Da die Möglichkeit, auf den Erörterungstermin zu verzichten, bereits seit geraumer Zeit besteht, wäre es notwendig gewesen, eine Evaluation vorzunehmen. Konnten Planfeststellungsverfahren zeitlich verkürzt werden? Erfahrungswerte wären hier sicherlich als Grundlage für weitere Maßnahmen zur effektiven Gestaltung von Genehmigungsverfahren hilfreich gewesen.

Klagebegründungsfristen

Bereits in § 6 UmwRG existiert eine Regelung mit gleichem Inhalt. Es erschließt sich nicht, weshalb eine im Ergebnis gleichbedeutende Regelung nochmals erlassen wird. Beschleunigt wird hierdurch nichts.

Inhaltlich geht es darum, dass den Klägern, egal ob Umweltverband oder Private, nach Klageerhebung gegen einen Planfeststellungsbeschluss 10 Wochen verbleiben, um die Klagebegründung zu verfassen. Dies gilt in den Fällen, in denen zuvor eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden ist. Ein Antrag auf Verlängerung der 10-Wochen-Frist kann gestellt werden, wenn zuvor keine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden ist. Die Klagebegründungsfristen stellen die Kläger (Umweltverbände, Kommunen, Privatleute) häufig vor zeitliche Probleme, wenn es gilt, einen mehrere hundert Seiten umfassenden Bescheid zu lesen, zu bewerten und einer rechtlichen und fachlichen

Prüfung zu unterziehen. Die Akten können erst nach Ergehen des Planfeststellungsbeschlusses eingesehen werden, was mit nochmals erheblichem Zeitaufwand verbunden ist. Sicherlich sind bereits schon während eines Planfeststellungsverfahrens fachliche und rechtliche Probleme erkannt und aufbereitet worden, aber in der Klagebegründung muss sich konkret mit den Bewertungen im Planfeststellungsbeschluss auseinandergesetzt werden. Deshalb sind 10 Wochen, insbesondere dann, wenn Urlaube oder Feiertage darin liegen, für die notwendig akribische Aufarbeitung wenig.

Auf der anderen Seite stehen die Dauer der Gerichtsverfahren und die zeitliche Beliebigkeit der Erwidern auf die Klagebegründung durch die Gegenseite (beklagte Behörde und Vorhabens-träger). Erstinstanzlich dauern Hauptsacheverfahren mittlerweile länger als zwei Jahre, eher drei Jahre. Auf die Klagebegründungen wird Monate später erwidert.

Auch an dieser Stelle werden Regularien geschaffen, die ihren Sinn völlig verfehlen. Die Einführung von Klagefristen führt nicht zu einer Beschleunigung von Klageverfahren. Wenn ein Gericht ein Klageverfahren zügig entscheiden will, stehen den Richtern bereits heute nach den allgemeinen Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung ausreichende prozessuale Möglichkeiten zur Verfügung.

Erstinstanzliche Zuständigkeiten BVerwG

41 Aus- und Neubaustrecken für die Schiene werden in der Liste von Eisenbahnprojekten (Anlage 1 zu § 18e Abs. 1 AEG) aufgeführt, die nunmehr in erster und einziger Instanz vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) geprüft und entschieden werden sollen. Hält man sich vor Augen, dass die Zulassungen in mehrere Planfeststellungsbeschlüsse aufgeteilt werden (Abschnittsbildung), wird deutlich, welche Aufgaben auf das BVerwG bei Klagen gegen diese Projekte zukommen. Eigentlich sollte das Bundesverwaltungsgericht ein Revisionsgericht sein, das also für eine einheitliche Rechtsprechung in Deutschland durch Entscheidung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung sorgen soll. Jetzt werden die höchsten deutschen Richter vom Gesetzgeber zur Bewältigung von Sachverhaltsaufklärungen und hochkomplexen technischen und fachlichen Fragestellungen eingesetzt. Das BVerwG geht von sechs zusätzlichen sehr umfangreichen Verfahren pro Jahr aus. Nach seiner Schätzung müssen hierdurch drei neue Richterstellen geschaffen werden sowie eine Stelle im gehobenen Dienst. Den Klägern wird der Instanzenzug genommen.

Wegfall der Anhörungsbehörde bei Schienenprojekten

Schon beim Netzausbau und bei den Bundeswasserstraßen übernehmen die Bundesbehörden seit einiger Zeit die Aufgabe der Anhörungsbehörden, die früher von Landesbehörden ausgeübt worden sind. In der Gesetzesbegründung ist nachzulesen, dass gleichartige Teilaufgaben auf diese Weise gebündelt werden können, Verwaltungsinstanzen entfielen, und Verfahrensabläufe optimiert würden. Weitere Ziele seien die Einführung einheitlicher Standards im Verfahren und einer bundesweit einheitlichen Arbeitsumgebung zwischen Vorhabensträger und Planfeststellungsbehörde. Die Transparenz der Verfahrensabläufe soll erhöht werden. Was genau mit diesen Begrifflichkeiten gemeint ist, und welche Beschleunigungseffekte damit verbunden sein sollen, wird nicht näher quantifiziert. Eine Analyse, an welchen Stellen bislang zeitliche Verzögerungen dadurch aufgetreten sind, dass Anhörungs- und Planfeststellungsbehörden auseinanderfallen, liegt der Regelung nicht zugrunde.

Veröffentlichung im Internet

In die jeweiligen Fachgesetze wird nun die Pflicht zur Veröffentlichung des „Plans“ im Internet aufgenommen. Der Plan ist vom Träger des Vorhabens zur Bürgerinformation über das Internet zugänglich zu machen. Die Regelungen verweisen auf den bereits existierenden § 27a Verwaltungsverfahrensgesetz. Darin heißt es: Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröffentlichen. Dies wird dadurch bewirkt, dass der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes geregelt ist, ist der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen maßgeblich. Auch wird auf § 20 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) verwiesen, in dem folgendes geregelt ist:

„(1) Für die Zugänglichmachung des Inhalts der Bekanntmachung nach § 19 Absatz 1 und der nach § 19 Absatz 2 auszulegenden Unterlagen im Internet richten Bund und Länder zentrale Internetportale ein. Die Zugänglichmachung erfolgt im zentralen Internetportal des Bundes, wenn die Zulassungsbehörde eine Bundesbehörde ist. Für den Aufbau und Betrieb des zentralen Internetportals des Bundes ist das Umweltbundesamt zuständig.“

(2) Die zuständige Behörde macht den Inhalt der Bekanntmachung nach § 19 Absatz 1 und die in § 19 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 genannten Unterlagen über das einschlägige zentrale Internetportal zugänglich. Maßgeblich ist der Inhalt der ausgelegten Unterlagen.

(3) Der Inhalt der zentralen Internetportale kann auch für die Zwecke der Berichterstattung nach § 73 verwendet werden.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Folgendes zu regeln: (1.) die Art und Weise der Zugänglichmachung nach den Absätzen 1 und 2 sowie (2.) die Dauer der Speicherung der Unterlagen.

(5) Alle in das zentrale Internetportal einzustellenden Unterlagen sind elektronisch vorzulegen.“

Seit geraumer Zeit wird darüber diskutiert, wie die Zersplitterung von gesetzlichen Regelungen vermieden werden kann, wie verfahrensrechtliche Regelungen in dem dafür vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz gebündelt werden können. Mit diesem Gesetzeswerk wird zur weiteren Zersplitterung beigetragen, was wiederum zu Abgrenzungs- und Auslegungsproblemen führen wird. Ob dies eine Beschleunigung und mehr Transparenz zur Folge hat, darf bezweifelt werden.

Projektmanager

Die Anhörungsbehörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten beauftragen, insbesondere mit (1.) der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen, (2.) Fristenkontrolle, (3.) der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigen-gutachten, (4.) dem Entwurf des Anhörungsberichts, (5.) der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen, (6.) der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und (7.) der Leitung eines Erörterungstermins auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabensträgers.

Offenbar traut der Gesetzgeber den Behördenmitarbeitern nicht wirklich zu, komplexe Verfahren zu steuern, zu lenken und in einer angemessenen Zeit durchzuführen. Dabei dürften sich in der Praxis durchaus genügend Beispiele finden, bei denen die aufgezählten Verfahrensschritte von der Behörde effektiv durchgeführt worden sind. Auch hier fehlt es an einer detaillierten Analyse, um Schwachstellen im Ablauf herauszufinden und geeignete Maßnahmen zur Beschleunigung zu finden. Ob sich der Aufwand des Einsatzes eines „Dritten“ finanziell und personell lohnt und zu einer

Beschleunigung führen wird, bleibt dem Praxistest vorbehalten. Erste Erfahrungen wurden im Energiebereich gesammelt. In der Gesetzesbegründung ist nachzulesen, dass die Einbeziehung von Dritten zu einer Straffung und Bündelung von Abläufen in Genehmigungsverfahren führen kann. Wären hier nicht die Einstellung entsprechender Personals, die Qualifizierung der bislang mit diesen Aufgaben betrauten Personen, vor allem aber die Freistellung von Personal für die entsprechenden zeitlich aufwendigen Verfahren das geeignetere Mittel gewesen? Bedenken bestehen hinsichtlich der Neutralität des „Dritten“. Hoheitliche Maßnahmen müssen auch weiterhin von Beamten bzw. von Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden.

Mit den Änderungen „vorläufige Maßnahmen“, „UVP und Plangenehmigung“ sowie bei Schienenwegen „Festschreiben der Prognose“ greift der Gesetzgeber tief in das Fachplanungsrecht ein. Diese Neuregelungen werden in einem zweiten Teil im nächsten RdN-Schnellbrief erläutert.

Klage auf Herausgabe von Umweltinformationen erfolgreich - Studie zu Fluglärmwirkungen auf Kinder ist Umweltinformation

Von RAin Joy Hensel, Wiesbaden

VG Wiesbaden, Urteil vom 12. Juni 2018, Az : 6 K 590/16.WI, nicht rechtskräftig

Einleitung:

Die breit angelegte NORAH Studie mit dem Titel **Noise-related Annoyance, Cognition and Health** war mit rund 8 Mio. Euro Gesamtkosten eine der teuersten Fluglärmstudien und die erste überhaupt zu Fluglärm im Umfeld des Flughafens Frankfurt am Main. Für die Anwohnerinnen und Anwohner wurde in den Jahren 2009 und 2012 (VGH Hessen vom 21.8.2009, 1 C 227/09 u.a. und nachfolgend BVerwG vom 4.4.2012, 4 C 8.09 u.a.) ein Nachtflugverbot gerichtlich erstritten.

NORAH-Studie:

Erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses der Landebahn Nordwest im Jahr 2007 kam es in den Jahren 2010/2011 zur Vergabe einer Studie zu den Auswirkungen des Fluglärm in der Region. Insbesondere wurden zum einen die erhöhten Krankheitsrisiken wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen und die Auswirkungen auf die kognitiven Fähigkeiten von Grundschulkindern, zum anderen die Effekte des Nachtflugverbotes von

23:00 bis 5:00 Uhr auf Schlafqualität und Blutdruck, sowie die Belästigung durch Fluglärm und die Lebensqualität untersucht. Auch die Belästigung durch Straße und Schiene wurde vergleichend betrachtet. Die aus fünf Teilstudien (Module) bestehende Studie wurde am 4. November 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Eines der in der Öffentlichkeit vielbeachteten und besorgt aufgenommenen Ergebnisse war, dass Kinder im Grundschulalter erschwert bzw. verzögert Lesen lernen - eine Schlüsselfähigkeit im ohnehin schon nicht von Störungen freien Unterrichtsgeschehen (www.laermstudie.de/ergebnisse/kinderstudie/wissenschaftliche-publikationen).

Entsprechende Befürchtungen der Gegner des Ausbaus waren von den Behörden lange Zeit abgelehnt worden, da Erkenntnisse wissenschaftlicher Untersuchungen aus dem Ausland nicht übertragbar seien.

Die Studie ergab, dass die Belästigung am Flughafen trotz der Einführung des Nachtflugverbotes angestiegen ist, die Empfindlichkeit für Fluglärm ist gegenüber frühere Erhebungen der EU im Verhältnis zum Dauerschallpegel deutlich gestiegen.

Das Nachtflugverbot und seine Einhaltung sind nicht unumstritten. Es führt insbesondere bei Schlechtwetterlagen zu deutlichen Einschränkungen im Flugbetrieb bzw. zu Unannehmlichkeiten für die Fluggäste.

Vor diesem Hintergrund war das Land Hessen als Auftraggeber der Studie und dadurch mit einer möglichen Einflussnahme auf die Ergebnisse - auch durch weitere Geldgeber wie der Fraport AG als Betreiberin des Flughafens - nicht unumstritten. Die neu gegründete gemeinnützige Umwelthaus GmbH, die zu 100 % im Eigentum des Landes Hessen steht, wurde mit der Vergabe der Studie beauftragt. Das Umweltbundesamt beteiligte sich finanziell nicht an der Studie, nahm aber eine fachliche Bewertung vor (www.umweltbundesamt/fachliche-einschaetzung-der-laermwirkungsstudie-norah). Insbesondere sah es sich in seiner Forderung nach einem Nachtflugverbot an Großflughäfen bestätigt.

Worum geht es bei der von dem Kläger begehrten Auskunft?

Der Kläger, ein eingetragener Verein, der sich für die Verringerung des Fluglärms einsetzt, begehrte Auskunft nach dem Hessischen Umweltinformationsgesetz über die Anmerkungen, die die - im Klageverfahren beigelegte - auftragnehmende Wissenschaftlerin von der beklagten Umwelthaus GmbH (der Auftraggeberin) zu dem Modul 3 „Kinder“ ihres Entwurfs der Studie erhalten hatte.

Das Umwelthaus:

Die Gründung der Beklagten erfolgte nach § 2 Abs. 1 der - von dem Kläger bei Gericht vorgelegten Satzung - zum Zwecke der Verbesserung des Dialogs in der Region als Informationsstelle sowie zum Monitoring der Auswirkungen des Flughafens, u.a. zu den Themen Fluglärm, Umwelt und Sozialstruktur.

Der WBQ, FFR und Öko-Institut:

Neben der Geschäftsführerin der Beklagten wurde zur wissenschaftlichen Begleitung ein Wissenschaftlicher Beirat Qualitätssicherung (WBQ) eingesetzt, weiter wurde ein Begleitkreis aus Kommunen, regionalen und überregionalen Stakeholdern eingerichtet, der als Schnittstelle zur Öffentlichkeit fungieren sollte. Die Mitglieder des WBQ, verschiedene Wissenschaftler, wurden von Koordinierungsrat des „Forums Flughafen und Region“ (FFR) berufen, einem Zusammenschluss von Kommunen, Kreisen, Vertretern der Luftfahrtbranche und weiteren Institutionen aus dem Bereich der Luft- und Raumfahrt.

Die Koordination der Arbeit der verschiedenen Akteure und die wissenschaftliche Begleitung der Arbeit des Konsortiums sollten durch das von der Beklagten beauftragte Öko-Institut erfolgen.

Die Klage und die Argumente der Beteiligten:

Der Kläger verlangte erstmals - kurz vor Veröffentlichung der Studie - im Oktober 2014 Auskunft darüber, welche Änderungswünsche an der beabsichtigten Publikation bestanden. Die Beklagte lehnte ab und verwies auf die kurz bevorstehende Veröffentlichung des Abschlussberichtes im November 2014 und die Stellungnahme des WBQ, die gleichfalls veröffentlicht werde.

Daraufhin stellte der Kläger einen Antrag, die ursprünglichen Ergebnisse, die Stellungnahmen des WBQ und der Beklagten, sowie sämtlichen Schriftverkehr einsehen zu können, u.a. den Autorenvertrag, Aufzeichnungen des Studienprotokolls, Zwischenergebnisse und -berichte an die beteiligten Kreise. Begehrt wurde insbesondere die Überlassung des Originalberichtes, der im Juli 2014 teilweise an die Beklagten übermittelt worden war.

Der Kläger erhielt Auszüge aus dem Angebot sowie weitere Unterlagen und Protokolle des WBQ. Die Überlassung der Rohfassung lehnte die Beklagte ab. Auch die beteiligten Wissenschaftler wünschten nicht, dass dieses noch überarbeitungsbedürftige Dokument veröffentlicht würde. Es genüge, wenn die durch den WBQ „endabge-

nomme“ Fassung in der Öffentlichkeit diskutiert werde, so die Auffassung der Beklagten.

In der im Anschluss erhobenen Klage begehrte der Kläger die Überlassung der Entwurfsfassung nebst Beanstandungen und Anmerkungen durch den WBQ, der Zwischenergebnisse und Berichte an andere Gremien, sowie eine Dokumentation des Schriftverkehrs zwischen verschiedenen Akteuren. Die Beklagte sei eine umweltinformationspflichtige Stelle. Sämtliche begehrten Dokumente unterfielen dem Begriff der Umweltinformation.

Die Beigeladene, die Auftragnehmerin des Moduls 3 (Studienteil betreffend die „Auswirkungen von Fluglärm auf die kognitiven Fähigkeiten und die Lebensqualität von Kindern“), habe die Fassung am 31. Juli 2014 an die Beklagte überreicht. Das Gutachten sei mit der Aushändigung an die Beklagte als Auftraggeberin durch die Beigeladene nicht mehr im Kreis wissenschaftlicher Diskussion zur internen Kommentierung und Fertigstellung verblieben. Eine Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit scheide daher aus. Die Beklagte sei ihrer Aufgabe nach keine wissenschaftliche Einrichtung.

Die Beklagte lehnte die Herausgabe der Informationen ab. Sie war der Auffassung, es handelt sich bei ihrer Einrichtung nicht um eine informationspflichtige Stelle und es bestünden erhebliche Zweifel ob sie öffentliche Aufgaben oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehme. Sie nehme u.a. wissenschaftliche Untersuchungen vor, die im öffentlichen Interesse lägen, es handele sich aber nicht unmittelbar um öffentliche Aufgaben. Überdies bestünden weitere Ablehnungsgründe nach §§ 7,8 HUIG.

Die Dokumente stellten auch keine Umweltbestandteile oder Faktoren dar da sie „keine Auswirkungen auf die Lärmemissionen“ habe. „Auswirkungen der Studie wären nur möglich, wenn die „Ergebnisse der Kinderstudie Handlungen zuständiger Behörden oder des Flughafenbetreibers“ nach sich zögen. Diese „theoretische Möglichkeit“ reiche für die Einordnung als Umweltinformation aber nicht aus, so die Beklagte. Auch handele es sich um nicht abgeschlossene Schriftstücke. Weiter stellten die Unterlagen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Beigeladenen dar.

Auch stehe die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG, auf die sich die Beigeladene berufen könne, einer Herausgabe entgegen. Diese umfasse auch den Verarbeitungs- bzw Entstehungsprozess der Studie. Weiter läge ein Geheimhaltungsinteresse vor, da nachteilige Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Interessen der Beigeladenen zu befürchten seien, insbesondere bei Mitbewerbern in Bezug auf vergleichbare Studien.

Die Beigeladene schloss sich dem Vortrag an und betonte, dass es im wissenschaftlichen Verfahren völlig unüblich sei, im „Peer Review“-Prozesses (hier: Begutachtung durch Fachkollegen) Unterlagen an Dritte herauszugeben, die Beratungen mit Fachkollegen seien vertraulich.

Teilerledigung und ein geplatzter Vergleich:

Bezüglich der Anmerkungen des WBQ wurde nach mündlicher Verhandlung die Klage für erledigt erklärt, da festgestellt wurde, dass die von der Beklagten zwischenzeitlich herausgegebenen Unterlagen - im wesentlichen das Sitzungsprotokoll des WBQ - alle maßgeblichen Anmerkungen und Kommentierungen des WBQ enthielten. Ein auf Widerruf geschlossener Vergleich in der mündlichen Verhandlung im November 2016, der die Herausgabe der Entwurfsfassung der NORAH-Kinderstudie zum Inhalt hatte, wurde von der Beklagten und der Beigeladenen dagegen widerrufen.

Die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes:

Das VG Wiesbaden verurteilte die Beklagte mit Urteil vom 12. Juni 2018 - mehr als anderthalb Jahre nach der mündlichen Verhandlung - zur Herausgabe des Gutachtens bezüglich der NORAH-Kinderstudie in der „Entwurfs“-Fassung vom 31. Juli 2014, wie sie dem wissenschaftlichen Beirat zur internen Prüfung und Kommentierung vorgelegt worden war. Es handele sich insbesondere auch um Umweltinformationen, die bei einer informationspflichtigen Stelle nach § 2 Abs. 2 Satz 1 HUIG vorlägen. Der Begriff sei weit auszulegen, dazu gehörten auch Informationen über den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, einschließlich der Lebensbedingungen der Menschen.

Da die Studie im Geschäftsbereich der Beklagten vorliege, handele es sich um eine verfügbare Umweltinformation. Die Beklagte sei auch eine informationspflichtige Stelle.

Soweit die Beklagte mehrere Satzungen - undatiert - vorgelegt habe, die belegen sollten, dass der ursprüngliche Zweck in § 2 Abs. 1 der Satzung, Dialog und Monitoring der Auswirkungen des Flughafens auf Umwelt und Sozialstruktur entfallen sei, mache diese Argumentation keinen Sinn, denn nur dieser Absatz rechtfertige überhaupt die Vergabe einer Studie durch die Beklagte. Der neue § 2 Absatz 1 - vorher Absatz 2 - sehe nur „begleitende“ wissenschaftliche Untersuchungen vor. Darum handele es sich bei der vorliegende Untersuchung gerade nicht.

Zur Satzung des Umwelthauses - gegründet durch Kabinettsbeschluss vom 13. Juni 2008 mit

dem Land Hessen als Alleingesellschafter - und des zur wissenschaftlichen Qualitätssicherung eingerichteten Beirats zur NORAH-Studie (WBQ) führt das VG in seinem Urteilsgründen aus:

„In diesem Zusammenhang weist das Gericht darauf hin, dass die Beklagte über ihre Organisationsstruktur offensichtlich selbst sehr wenige Informationen hat, wenn sie eine Satzung vorlegt, die von der von der Klägerin vorgelegten Satzung abweicht, ohne zu erklären, wann die Satzung geändert worden sein soll. Das sich daraus bedingte chaotische Verhalten der Beklagten muss diese sich letztendlich auch selbst zurechnen lassen.“

Dies gilt auch für die „Geschäftsordnung des Wissenschaftlichen Beirates Qualitätssicherung NORAH-Studie“ über deren Erstelldaten es ebensowenig belastende Aussagen gibt, wie die Frage, wie die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates Qualitätssicherung (WBQ) vom FFR berufen worden sein sollen, wenn die Mitglieder des WBQ sich die Geschäftsordnung selbst gegeben haben.“

Der Auffassung der Beklagten, mit der Übergabe des Entwurfs an sie sei lediglich eine interne Fachdiskussion erfolgt und die nicht abgeschlossene Berichtsfassung habe einer Qualitätssicherung durch das begleitende Öko-Institut unterlegen, erteilte das VG Wiesbaden nun mit seinem Urteil eine Absage. Es handele sich gerade nicht um Material, dass noch im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 4 HUIG vervollständigt werde. Zwar sei der Beigeladenen zuzugestehen, dass sie im Rahmen der Qualitätssicherung andere Wissenschaftler an der Studie beteiligen könne, ohne dass dies Dritten bekannt zu geben sei. Die Beklagte könne sich jedoch als Auftraggeberin der Studie nicht auf die Wissenschaftsfreiheit berufen und insoweit die Ablehnungsgründe nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 und 3 HUIG, namentlich das Recht am geistigen Eigentum bzw. das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis in Form des Wissenschaftsgeheimnisses, für sich in Anspruch nehmen.

Die Studie habe, soweit es um die Qualitätssicherung gehe, den Raum der ausschließlichen Wissenschaftsfreiheit bereits mit der Übermittlung an die Beklagte verlassen. Denn die Beigeladene habe in Kenntnis der Konstruktion und der Funktion der wissenschaftlichen Begleitung des FFR durch das Öko-Institut darauf verzichtet, die Rohfassung an das Öko-Institut zur Koordination weiterzuleiten, sondern habe im Juli 2014 offensichtlich bewusst und gewollt den Entwurf an die Beklagte weitergeleitet. Sie habe auch nicht vorgebracht, dass sie einem Irrtum unterlegen sei. Soweit in der Folge aufgrund von Anregungen des WBQ, des Begleitkreises und - „was nicht bekannt

sei“ - des Öko-Institutes noch weitere Änderungen erfolgten, sei dies im Hinblick auf eine bereits geleistete Arbeit erfolgt und nicht auf Basis eines Entwurfes, der zur Diskussion gestellt werde. Damit habe die Beigeladene den Bereich der Geschäftsordnung des Wissenschaftlichen Beirats Qualitätssicherung verlassen. Denn die Kommunikation sollte nach § 5 Abs. 6 der Satzung des WBQ zwischen WBQ und Begleitkreis und zwischen WBQ und Konsortium über das Öko-Institut erfolgten. Diese Kommunikationsregeln sollten nach § 7 der Satzung des WBQ sicherstellen, wissenschaftliche valide Ergebnisse über Verkehrslärmentwicklungen in der Region zu erhalten, Eine Beeinflussung in den späteren Erhebungswellen durch vorab bekannt werdende Zwischenergebnisse sollte vermieden werden.

Dieses Anliegen gelte aber nicht mehr für die Übersendung des Rohentwurfes an die Beklagte. Dazu führt das VG aus:

„Soweit die Beklagte nunmehr vorträgt, dass sie selbst der Wissenschaftsfreiheit unterliege und als wissenschaftlich tätiges Unternehmen tätig sei, vermag dem das Gericht nicht zu folgen.“

Die Entwurfsfassung habe den Wissenschaftsbeiratsbereich mit der Übersendung an den Auftraggeber verlassen. Daran ändere sich auch nichts durch den Umstand, dass „diverse Mitarbeiter in Forschungsvorhaben zu verschiedenen Themen tätig sein sollen“, so das VG. Denn nach den eigenen Statuten diene nur und ausschließlich der WBQ der Qualitätssicherung mit dem Öko-Institut als Koordinator.

Das VG Wiesbaden führt zur Begründung weiter aus, dass nach den vertraglichen Regelungen zur Studie die Qualitätssicherung nicht durch den Auftraggeber selbst erfolgen sollte, sondern durch den externen wissenschaftlichen Beirat (WBQ), der unabhängig von der Beklagten sei und der sich eine eigene Geschäftsordnung gegeben habe. Es sei daher auch unerheblich, ob noch Anmerkungen des Wissenschaftlichen Beirats (WBQ) nach der Übergabe der Studie an die Beklagte von der beigeladenen Auftragnehmerin abgearbeitet worden seien.

Das Urteil ist nicht rechtskräftig, die Beklagte hat gegen das Urteil die Zulassung der Berufung beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof beantragt.

Schlussbemerkung:

Die Entscheidung ist bedeutsam für die verbleibenden Studienteile oder andere Forschungsarbeiten und Studien, die in Zukunft von öffentlichen Einrichtungen bzw. informationspflichtigen Stellen zu anderen umweltrelevanten Forschungsvorha-

ben vergeben werden und zu denen Auskünfte begehrt werden können.

Es ist absehbar, dass die Auswirkungen durch Ultrafeinstaub in der Region ein Thema sein werden, in das auch die Beklagte in der einen oder anderen Form durch die Landesregierung eingebunden werden wird. Umso wichtiger ist es, eine klare und stets transparente Abgrenzung der Rollen der beteiligten Institutionen vorzunehmen. Wer schlicht Auftraggeber ist, kann abgelieferte Ergebnisse nicht mit dem Argument der Wissenschaftsfreiheit zurückhalten. Insbesondere ist eine chaotische Organisation kein Ablehnungsgrund für ein Auskunftsbeglehen. Immerhin wurden hier von der Beklagten evtl. aus Unkenntnis - verschiedene Fassungen ihrer Satzungen zur Stärkung ihrer Rechtsposition vorgelegt, ohne dass die Inkraftsetzung belegt werden konnte.

Durch eine klare Satzung sowie veröffentlichter Regelungen über die Berufung und Abberufung der an der wissenschaftlichen Qualitätssicherung Beteiligten sowie weiterer Organisationen, die die Untersuchungen koordinieren und administrativ begleiten, kann die unabhängige Arbeit der beauftragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler gesichert werden. Die Beklagte setzt das wissenschaftliche Personal anderenfalls durch ihr intransparentes Vorgehen leichtfertig dem Ruch der Auftragsforschung aus. Um dem entgegenzutreten, wäre zu wünschen, dass die Entwurfsfassung des Moduls 3 über vier Jahre nach Übergabe an die Beklagte endlich dem Kläger zugänglich gemacht würde.

Aktuelle Rechtsprechung zum verkehrsbezogenen Immissionsschutzrecht

Von Julian Senders, Berlin

Urteil des VG Wiesbaden vom 06.09.2018 – 4 K 1613/15.WI

Im Verfahren der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) gegen das Land Hessen wegen der Fortschreibung von Luftreinhalteplänen zur Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte in Frankfurt am Main liegt bereits die Begründung des im RdN-Schnellbrief 210 auf S. 53 ff. angesprochenen Urteils vor.

Das Verwaltungsgericht (VG) Wiesbaden hat das Land Hessen verurteilt, den für Frankfurt am Main geltenden Luftreinhalteplan zum 1.2.2019 so fortzuschreiben, dass dieser unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung

des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ enthält. Nach Auffassung des Gerichts sind hierzu zonenbezogene Fahrverbote ab dem 1.2.2019

- für benzin- und gasbetriebenen Kfz unterhalb der Abgasnorm Euro 3 und
- für alle Diesel-Kfz unterhalb der Abgasnorm Euro 5

sowie ab dem 1.1.2020

- für Fahrzeuge mit Diesel-Kfz der Abgasnorm Euro 5

in den Luftreinhalteplan aufzunehmen.

Zudem soll ein Konzept zur Parkraumbewirtschaftung und zur kurzfristigen Nachrüstung der im Innenstadtbereich verkehrenden Busflotte mit sog. SCRT-Filtern Eingang in den Luftreinhalteplan finden.

Die Stadt hat mit der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Frankfurt am Main aus 2011 mehrere lokale Maßnahmen vorgesehen – so u. a. die Einführung der „3. Stufe“ der Umweltzone, die Verbesserung der Emissionsstandards der städtischen Busflotte sowie die Stärkung des ÖPNV bzw. Förderung des Rad- und Fußgängerverkehrs und den Ausbau der Fernwärmenutzung. Sie ging davon aus, dass diese lokalen Maßnahmen zusammen mit der Einführung der Abgasnorm Euro 6/VI auf europäischer und nationaler Ebene zu einer flächendeckenden Einhaltung der Grenzwerte frühestens 2020 führen würden.

Die DUH rügte, dass die bestehende Fortschreibung des Luftreinhalteplans aus 2011 nicht einmal für das Jahr 2020 eine Einhaltung der Grenzwerte garantieren könne, obwohl die Beklagte aus Art. 13 Abs. 1 der RL 2008/50/EG (Luftqualitätsrichtlinie – LQRL) schon seit 2010 verpflichtet sei, die Grenzwerte einzuhalten.

Nach einer von der Stadt durchgeführten Modellrechnung wurde noch 2017 in über 100 Straßenzügen der Grenzwert für Stickstoffdioxid – NO₂ – gemäß § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV (40 µg NO₂/m³ über ein Kalenderjahr gemittelt) teils um mehr als 10 µg NO₂/m³ überschritten. Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG muss bei einer Grenzwertüberschreitung ein Luftreinhalteplan derart aufgestellt bzw. fortgeschrieben werden, dass darin Maßnahmen enthalten sind, die den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich halten. Es gehe, so das VG, um ein Gesamtkonzept, welches die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte zum Ziel hat. Wirtschaftliche bzw. finanzielle Aspekte dürfen der Erreichung dieses Ziels, wie sich aus der Rechtsprechung des EuGH (Urt. v. 19.12.2012, Az.: C-68/11 – Kommission ./I. Italien) ergibt, nicht entgegengehalten werden.

Nach diesen Grundsätzen befand das Gericht weder die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Frankfurt am Main aus 2011 noch das nachträglich vor der mündlichen Verhandlung vorgelegte „vorläufige Gesamtkonzept“ für ausreichend. Es liege gerade kein Gesamtkonzept zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte vor.

Insbesondere lehnte das Gericht das Vorgehen der Stadt ab, Hardware-Nachrüstungen mit SCR-Systemen für Diesel-Kfz in die positive Minderungsprognose für NO₂ einzubeziehen. Zum Verhandlungszeitpunkt konnte das Gericht keine hohe Wahrscheinlichkeit für zeitnahe Hardware-Nachrüstungen erkennen. Es stellt insbesondere zutreffend darauf ab, dass es nicht nachvollziehbar sei, dass – mit Blick auf den Verlauf des Diesel-Skandals – Verbraucher auf eigene Kosten ihre Kfz nachrüsten würden. Für ebenso ungewiss hielt das Gericht auch die Einführung einer blauen Plakette für saubere Dieselfahrzeuge und lehnt dessen Einbeziehung in die Prognose ab.

Nach Ansicht des Gerichts bestünden zudem Überschneidungseffekte einzelner Maßnahmen, sodass die Minderungsprognosen dieser Maßnahmen nicht ohne weiteres addiert werden dürften.

Sodann listete das VG auf, hinsichtlich welcher Maßnahmen das Planungsermessen der Beklagten „einzuschränken“ ist.

Dies soll der Fall sein für die kurzfristige Nachrüstung der im Innenstadtbereich verkehrenden Busflotte im öffentlichen Nahverkehr mit SCRT-Filtern. Ein SCRT-Filter (Selective Catalytic Reduction Technology) ist eine hinter dem Dieselpartikelfilter geschaltete Vorrichtung, in der zu den Abgasen kontinuierlich die Harnstofflösung Ad-Blue beigemischt wird. Durch die Entstehung von Ammoniak infolge der Hydrolyse werden die Stickoxide im Abgas zu Stickstoff (N₂) reduziert.

Zudem sei die Aufnahme eines Parkraumbewirtschaftungskonzepts, das eine Verknappung kostenlosen Parkraums mit sich bringt, ratsam. Das Gericht regte an, in diesem Zusammenhang auch auf höhere Bußgelder hinzuwirken. Zuletzt bezeichnete das Gericht Fahrverbote für einige Diesel-Kfz als „unverzichtbar“. Das Fahrverbot stelle nicht nur eine geeignete Maßnahme dar, sondern sei auch am Effektivsten. Es gebe keine alternative Maßnahme, mit denen die aus Gründen des Gesundheitsschutzes notwendige und insbesondere schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht werde. Die Inanspruchnahme von Diesel-Kfz entspreche dem Verursacherprinzip aus § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG.

Zur rechtlichen Zulässigkeit der Fahrverbote lehnte sich das VG an die Rechtsprechung des BVerwG vom 27.2.2018 zu den Luftreinhalteplänen für Düsseldorf und Stuttgart (Urteile v. 27.2.2018, Az.: 7 C 26.16 und 7 C 30.17) an. Hiernach bietet § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG die Ermächtigungsgrundlage für die von den Straßenverkehrsbehörden zu verfügenden Fahrverbote, wobei der abschließende Charakter der aufgrund § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG erlassenen 35. BImSchV, welche für Verkehrsverbote eine differenzierende Plakettenregelung vorsieht, der Einhaltung der Grenzwerte aus Gründen der Effektivität des Unionsrechts nicht entgegenstehen darf.

Das VG Wiesbaden hält streckenbezogene Fahrverbote für nicht geeignet. Diese würden bloß dazu führen, dass Verkehr auf parallele Straßen verlagert würde. Daher bleibe als geeignete Maßnahme nur ein zonenbezogenes Fahrverbot.

Erwähnenswert ist zudem, dass das VG im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der Gewichtung der widerstreitenden Belange die Verkehrsbehörden dafür rügte, die Verbraucher vor dem Hintergrund der hohen und vor allem nicht abschließend erforschten Gesundheitsrisiken durch NO₂ nicht darüber aufgeklärt zu haben, dass künftig Fahrverbote zumindest denkbar sind.

Bei den – wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes notwendigen – Übergangs- und Ausnahmeregelungen für die Einführung von Fahrverboten für Diesel-Kfz der Abgasnorm Euro 5 lehnt sich das Gericht wiederum an die Rechtsprechung des BVerwG vom 27.2.2018 an und erwähnt etwa Handwerker als Ausnahme-Fallgruppe.

Urteil des VG Berlin vom 09.10.2018 – VG 10 K 207.16

Kürzlich ist auch für die Bundeshauptstadt Berlin eine Entscheidung ergangen, in der eine Pflicht zur Einführung von Fahrverboten statuiert wird (Az.: 10 K 207.16, BeckRS 2018, 24178). Auch in Berlin hat zuvor die DUH auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans geklagt, insbesondere auf die Aufnahme eines zonalen Fahrverbots für die gesamte Umweltzone. Die Berliner Umweltzone umfasst den Bereich innerhalb des Berliner S-Bahn-Rings (sog. „großer Hundekopf“) und damit insgesamt eine Fläche von etwa 88 km² - fast 10% der Gesamtfläche Berlins - in der ca. 1 Mio. Menschen wohnen.

Das VG hat das Land Berlin verurteilt, den Luftreinhalteplan so fortzuschreiben, dass dieser - unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Notwendigkeit der Anordnung von stre-

ckenbezogenen Fahrverboten an bestimmten Stellen - die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts einhält. Zudem wurde das Land dazu verurteilt, für weitere bestimmte Abschnitte Fahrverbote zu prüfen.

Für die Begründung der Zulässigkeit von Fahrverboten lehnte sich das Gericht ebenso an die Rechtsprechung des BVerwG vom 27.2.2018 an. Zudem hat das Land Berlin sich bereits selbst durch ein Regierungsprogramm zur Verhängung von Fahrverboten verpflichtet, was bislang ein Unikum darstellt. Damit ist dieser bei Klageerhebung noch nicht höchstrichterlich geklärten Frage Wind aus den Segeln genommen worden.

Doch weist der Berliner Fall auch darüber hinaus Besonderheiten auf:

Dass der Streit nur noch über das Wie und über die Quantität, d.h. die von Fahrverboten erfasste Streckenlänge ging, führte zum ausgedehnten Streit darüber, welches von drei im Raum stehenden Prognosemodellen für 2020 zugrunde zu legen war. Im Zuge dieses Streits vertrat die DUH die Rechtsansicht, dass aufgrund des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips analog zur Handhabung der EuGH-Rechtsprechung im FFH-Recht eine Beweislastumkehr zugunsten der Beklagten stattzufinden habe. Das Gericht folgte hier der klägerischen Gegenauffassung, wonach die Übertragung der Beweislastumkehr nicht statthaft sei, weil die Vorschriften über die Luftreinhalteplanung selbst das Vorsorgeprinzip enthalten.

In der mündlichen Verhandlung hatte das Gericht deutlich gemacht, dass es (im konkreten Fall) zonale Fahrverbote für unverhältnismäßig hält, woraufhin die DUH den hierauf gerichteten Hauptantrag zurückgenommen hatte. Anders als das Wiesbadener Urteil lautet das Urteil des VG Berlin nur auf streckenbezogene Fahrverbote. Die Berliner Richter machten sich die Argumentation des BVerwG zu eigen, wonach an streckenbezogene Fahrverbote aufgrund ihrer Vergleichbarkeit mit rechtlich unproblematischen Straßensperrungen geringe Anforderungen zu stellen seien.

Gleichwohl hat das Berliner Verwaltungsgericht das Potential von Verkehrsverlagerungen nicht verkannt. Unter expliziter Ablehnung der Ansicht von *Hofmann* (vgl. NVwZ 2018, 928, 934) sah das VG in Verkehrsverlagerungen aber aus mehreren Gründen kein Argument für zonale Fahrverbote bzw. für die Ungeeignetheit streckenbezogener Fahrverbote: Es könne sein, dass an Stellen, an denen Ausweichverkehre und hierdurch Grenzwertüberschreitungen „sich aufdrängen“, die Behörde ebenso ein flankierendes Fahrverbot verhängen muss. Da diese Möglichkeit besteht,

rechtfertigten potentielle Verkehrsverlagerungen es nicht, Dieselfahrzeuge von vornherein aus Straßen zu verbannen, in denen die Grenzwerte bislang eingehalten werden. Zudem könne damit gerechnet werden, dass Autofahrer schon aufgrund des Fahrverbots und trotz Umfahrungsmöglichkeiten bestimmte Innenstadtbereiche meiden würden.

Das Gericht hat den grundsätzlich weiten planerischen Gestaltungsspielraum der Behörde anerkannt und auch ernst genommen. So hat es, der Rechtsprechung des BVerwG in Bezug auf vom Plangeber nicht beeinflussbare Umstände folgend, die Einbeziehung von Hardware-Updates in die Prognose abgelehnt, Software-Updates dahingegen für absehbarer gehalten und deren Einbeziehung in die Prognose akzeptiert. Zudem hat es differenziert zwischen einerseits denjenigen Stellen, an denen der planerische Gestaltungsspielraum auf Null reduziert ist und deswegen Fahrverbote zu verhängen sind und andererseits solchen Abschnitten, an denen lediglich eine Pflicht der Behörde zur genaueren Prüfung besteht. Es hat explizit ausgeführt, dass letzteres nicht zwangsläufig zu Fahrverboten führen müsse.

Keineswegs alltäglich ist es, dass die Berliner Richter in der Urteilsbegründung auch die neuesten Pläne der Bundesregierung kommentiert haben. Das Bundesumweltministerium hat im Referentenentwurf vom 1.11.2018 für einen künftigen § 40 Abs. 1a BImSchG die Auffassung vertreten, dass wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Fahrverbote in der Regel nur in Gebieten verhängt werden dürften, in denen ein Wert von 50 µg NO₂/m³ überschritten wird. Das Gericht merkt an, dass eine solche Auffassung bzw. Regelung mit den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 LQRL unvereinbar sei.

Kommentar

Es zeigt sich abschließend, dass die Berliner Richter den Behörden hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen deutlich mehr Spielraum gelassen haben, als dies im Parallelfall in Wiesbaden der Fall gewesen ist. Allerdings hat das VG Berlin verlautbart, dass nach seiner Ansicht auch Ausnahmeregelungen nur befristet gelten sollten, um Anreizwirkung für Nachrüstung oder Umtausch zu schaffen. Ob dies mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz haltbar ist, kann bezweifelt werden, wird aber zumindest in diesem Verfahren mangels eingelegter Rechtsmittel ungeklärt bleiben. Die Auseinandersetzung um die Zulässigkeit zonenbezogener Fahrverbote und damit um das „Wie“ von Fahrverboten wird an Konturen und Schärfe gewinnen. Die Argumenta-

tion des VG Berlin, das zonale Verbote im konkreten Fall für unverhältnismäßig hält, überzeugt. Zu bedenken ist auch, dass im Übrigen zonale Verbote ebenso Ausweichverkehr durch weiträumigere Umfahrungen hervorrufen könnten. Dies wiederum würde sich auf die CO₂-Bilanz des Verkehrs negativ auswirken.

Das Urteil des VG Berlin kann zwischen den Zeilen auch so verstanden werden, dass zonale Fahrverbote generell zweifelhaft sind, wenn auf diese Weise eine streckenbezogene genaue Prüfung unterlassen wurde. Zudem kann es nicht grundlegend überzeugen, dass das VG Wiesbaden zonale Fahrverbote aufgrund ihres generell höheren Minderungspotenzials bevorzugt: Das Gesetz statuiert, wie auch das BVerwG mit Urteilen vom 27.2.2018 erkannt hat, keine generelles Minimierungsgebot, sondern nur eine Pflicht zur Einhaltung der Grenzwerte. Hinzu kommt, dass gerade bei NO₂ davon ausgegangen wird, dass die Hintergrundbelastung niedrig ist, während die Verkehrsemissionen den urbanen „Straßenschluchten“ nur schwer entweichen können und sich lokal auswirken.

Diese Debatte wird mit Sicherheit noch weitergeführt werden. Allerdings zeigen die verschiedenen Entscheidungen der Gerichte in Berlin und Wiesbaden auch, dass die Entscheidung über den Erlass eines zonen- oder streckenbezogenen Verbots immer die konkrete Straßensituation und Bebauung in den Blick nehmen muss. So ist die Berliner Umweltzone viel weitläufiger als die Frankfurter Innenstadt und angesichts niedrigerer Bebauung weniger verdichtet.

Zuletzt stellt sich die Frage der Durchsetzung gerade von sehr kurzen streckenbezogenen Verboten. In der mündlichen Verhandlung in Berlin ist seitens der Vertreter des Landes geäußert worden, man sehe weder ausreichende Kapazitäten der zuständigen Behörden noch technisch eine realistische Möglichkeit, Fahrverbote auch durchzusetzen – zumal die teilweise geforderte blaue Plakette für saubere Dieselfahrzeuge bislang noch nicht absehbar ist. Zurzeit werden bereits mehrere Varianten einer elektronischen Fahrzeugfassung diskutiert, die zum Teil bei Datenschützern auf Ablehnung stoßen.

Weitere Verfahren und Ausblick

Zwischenzeitlich sind weitere Urteile ergangen, die zur Verhängung von Fahrverboten verpflichten, während andere Verfahren der DUH noch rechtshängig sind. So hat am 24.10.2018 das VG Mainz entschieden, dass auch die Stadt Mainz Fahrverbote einführen muss (Az.: 3 K 988/16.MZ).

Mit Urteilen des VG Köln vom 8.11.2018 wurde das Land NRW zur Einführung von zonen- (Köln) bzw. streckenbezogenen (Bonn) Fahrverboten für Dieselfahrzeuge verpflichtet (Az.: 13 K 6684/15 und 13 K 6682/15). Das Urteil zum Bonner Luftreinhalteplan arbeitet besonders anschaulich die widerstreitenden Interessen heraus und stellt den berechtigten, finanziellen Interessen der sich getäuscht fühlenden, von Fahrverboten betroffenen Autohaltern den Gesundheitsschutz insbesondere derjenigen Personen entgegen, die es sich aus – ebenso finanziellen Gründen – nicht leisten können, in eine grünere Gegend zu ziehen. Inwieweit dieser Vergleich überzeugt, mag man diskutieren können - das Vorgehen des VG Köln, die Interessen deutlich zu benennen und zu gewichten, ist in jedem Falle begrüßenswert.

Zuletzt wurde das Land NRW bezüglich der Städte Essen und Gelsenkirchen am 15.11.2018 vor dem VG Gelsenkirchen zur Verhängung von Fahrverboten verurteilt (Az.: 8 K 5068/15 und 8 K 5254/15). Mit dem die Stadt Essen betreffenden Urteil, dessen Begründung noch nicht vorliegt, wurde erstmals ein zonales Fahrverbot verhängt, welches eine Autobahn betrifft - die A40 führt durch das Zentrum von Essen.

Dies zeigt, dass in jedem Fall die Debatte um saubere Luft und Dieselfahrzeuge sowohl innerhalb der Jurisprudenz als auch in der breiten Öffentlichkeit noch lange anhalten wird.

Hinweise

1) Aktualisierter Leitfaden: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG

Die EU-Kommission hat den für Praktiker wichtigen Leitfaden zur Auslegung des europäischen Naturschutzrechts aktualisiert. Der Leitfaden gliedert sich lehrbuchmäßig entlang der Regelung des Art. 6 FFH-Richtlinie und bildet damit auch die Grundlage für die Anwendung der nationalen Vorschriften zum Gebietsschutz (§ 34 BNatSchG). Nach einer Einführung, die vor allem auch den Grundgedanken des Gebietsschutzes aufgreift, werden die einzelnen Absätze der Vorschrift erläutert.

Die wesentlichen Begriffe werden nach Kenntnisstand der EU-Kommission, aber vor allem anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) behandelt. Die Zitate aus den grundlegenden Gerichtsentscheidungen sind im Text integriert, so dass sich jeder, der mit der Bearbeitung und Bewertung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen oder mit Managementplanungen beschäftigt, eine Grundlage über die rechtlichen Kriterien und Maßstäbe vermittelt bekommt. So wurde das Ziel auch festgelegt: „Dieses Dokument soll die Mitgliedstaaten bei der Auslegung bestimmter Schlüsselbegriffe in Artikel 6 der Habitat-Richtlinie unterstützen.“ Klargestellt wird aber auch, dass das Dokument keine allgemein gültigen Antworten für Fragen bietet, die sich in Bezug auf spezifische Gebiete stellen. Solche Fragen sollten unter Berücksichtigung des Dokuments behandelt, aber immer auf Einzelfallbasis entschieden werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Dokument in der Praxis bewährt, um dem europäischen Gebietsschutz ausreichend Rechnung zu tragen.

Der Leitfaden ist am 21.11.2018 veröffentlicht worden

(http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_de.pdf).

2) IDUR-Seminar 2019 in Frankfurt a. M.:

Naturschutzrecht in (verkürzten) Planungs- und Genehmigungsverfahren Aktuelle Entwicklungen im Umweltrecht

Samstag 23. März 2019

Themen sind die politischen Diskussionen um die Beschleunigung von Planungsverfahren, die rechtlichen Grundlagen zur Aufstellung eines Bebauungsplans, insbesondere die vereinfachten Verfahrens und Erfahrungen mit Bebauungsplänen zu § 13b BauBG, der „Dauerbrenner“ Artenschutzrecht und ein Rechtsprechungsüberblick über die aktuellen Entwicklungen im Umweltrecht.

Näheres können Sie dem diesem Schnellbrief beigelegten Flyer und unserer Homepage entnehmen.

