

Berlin, 16. Juli 2019

An das
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

An die
Fraktionen im Deutschen Bundestag

An die
Ministerpräsidentinnen und -präsidenten, Regierenden Bürgermeister der Länder

- per E-Mail -

Offener Brief der Neuen Richtervereinigung, Fachgruppe Verwaltungsrecht

Umsetzung des Luftreinhaltegebots - ratloser Rechtsstaat

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Fachgruppe Verwaltungsrecht der Neuen Richtervereinigung (NRV) hat sich auf ihrer Jahrestagung am vergangenen Wochenende mit dem Thema Luftreinhaltung, insbesondere mit der behördlichen Praxis bei der Umsetzung des geltenden Stickstoffdioxidgrenzwertes befasst.

Im gewaltenteiligen Staat war es bislang eine Selbstverständlichkeit, dass Behörden geltendes Recht umsetzen und Entscheidungen der Gerichte respektieren. Fälle wie die der Stadt Wetzlar, die ihre Stadthalle entgegen einer Verpflichtung durch das Bundesverfassungsgericht nicht an die NPD vermieten wollte oder des Sami A.,¹ der nur abgeschoben werden konnte, weil man das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen täuschte, erschienen als Einzelfälle. Im Zusammenhang mit der gebotenen Reinhaltung unserer Luft müssen wir aber feststellen, dass behördlicherseits von Anfang eine systematische Verweigerungshaltung zu Tage getreten ist, die den Rechtsstaat ratlos zurücklässt.

1 Dazu die Stellungnahme der NRV: <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/wo-ist-der-minister-der-justiz-581.html>

Sprecherin der Fachgruppe:

Christine Nordmann, Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Brockdorff-Rantzeau-Str. 13, 24837 Schleswig
Tel, (d.): 04621-86-1633, C.Nordmann@neuerichter.de
Neue Richtervereinigung, Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin, Tel. 030-420 223 49, Mail bb@neuerichter.de, www.neuerichter.de

Der Grenzwert zur Stickstoffdioxidbelastung von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ist seit 20 Jahren bekannt² und seit fast 10 Jahren als verbindliches Recht umzusetzen.³ Die zuständigen Landesregierungen und -behörden sind seitdem allerdings nur unzureichend tätig geworden. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen der Luftreinhalteplanung in den Großstädten. Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung wird offenbar hinter den Interessen der Autoindustrie zurückgestellt. Überdies werden die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit ausgetestet.⁴ Hierzu ergangene Gerichtsurteile werden systematisch ignoriert; selbst wiederholt verhängte Zwangsgelder gegen verantwortliche Länder wie Baden-Württemberg und Bayern bleiben ohne Erfolg.⁵

Die Kolleg*innen vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg sahen sich deshalb zu der Feststellung veranlasst, dass sich die Landesregierung Baden-Württembergs „nach wie vor in einer dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit widersprechenden Weise weigert“, der ihr vom Bundesverwaltungsgericht rechtskräftig auferlegten Verpflichtung bei der bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Stuttgart nachzukommen. Ihr Verhalten laufe auf eine „eindeutig unionsrechtswidrige Relativierung“ der verbindlichen Vorgaben hinaus.⁶

Die Reaktion der Bundesregierung auf die unzureichende Umsetzung rechtlicher Vorgaben zur Luftreinhaltung weist ihrerseits ein fragwürdiges Verständnis gegenüber der Verbindlichkeit europäischer Rechtsnormen auf; auch ihr scheint die Rücksichtnahme auf (vermeintliche) nationale Interessen wichtiger. Dieses kennen wir bislang nur von einigen osteuropäischen Mitgliedstaaten:

Nach geltendem Recht ist schnellstmöglich dafür Sorge zu tragen, dass es zu keinen Überschreitungen der Grenzwerte mehr kommt. Statt aber verstärkt der Frage nachzugehen, inwieweit die Autoindustrie nach Bekanntwerden systematischer Abgasmanipulationen durch Hardwarenachrüstungen zur Verantwortung gezogen werden kann, beschäftigt sich die Bundesregierung mit der Frage, ob die bestehenden Grenzwerte zutreffend sind,⁷ obwohl hierzu keine nennenswerten neuen Erkenntnisse vorliegen. Wie zu erwarten hat die Nationale Akademie der Wissenschaften den Grenzwert für Stickstoffdioxid in einer extra von der Bundesregierung beauftragten Stellungnahme nicht in Frage gestellt. Die Feststellung, dass „eine Verschärfung des geltenden Grenzwertes aus wissenschaftlicher Sicht nicht vordringlich“ erscheine,⁸ spricht für sich. Soweit die Bundesregierung ferner die Wahl der Standorte der Messeinrichtungen kritisiert,⁹ musste sie sich vom Gerichtshof der Europäischen Union eines Besseren belehren lassen. Der EuGH stellte fest, dass Probeaufnahmestellen so einzurichten sind, dass sie Informationen über

2 Erstmals in Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Abschnitt I, Anhang II der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22.04.1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163, S. 41).

3 Rechtsverbindlicher Immissionsgrenzwert für NO_2 pro Kalenderjahr (gemittelt): $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV); entspricht dem zum 01.01.2010 verbindlichen Wert in Abschnitt B des Anhangs XI der Richtlinie 2008/50/EG.

4 Vgl. zu dieser Begrifflichkeit die Stellungnahme der Präsidentin des OVG/VGH NRW in der Causa Sami A., zitiert bspw. bei Spiegel online, 16.08.2018, Vorwürfe im Fall Sami A., abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ricarda-brandts-kritik-an-politik-und-behoerden-im-fall-sami-a-a-1223395.html>

5 Vgl. Bay VGH, Beschl. v. 09.11.2018 - 22 C 18.1718 -, abrufbar unter: <http://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/18a01718b.pdf>, der dem EuGH die Frage vorgelegt hat, ob zuständige leitende Landesbeamte in Zwanghaft genommen werden können, um die Umsetzung der gerichtlichen Anordnungen zur Luftreinhaltung in München zu erzwingen.

6 VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.06.2019 - 10 S 1429/19 -, juris, Rn. 11, 12.

7 Vgl. tagesschau.de, 24.01.2019, Streit über Grenzwerte - Neue Runde in der Feinstaubdebatte, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/stickstoffdioxid-123.html>

8 Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldia, Ad-hoc-Stellungnahme „Saubere Luft. Stickstoffoxide und Feinstaub in der Atemluft: Grundlagen und Empfehlungen“, Halle (Saale) 2019, abrufbar unter: https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Leo_Stellungnahme_SaubereLuft_2019_Web.pdf.

9 Vgl. welt.de, 30.01.2019, Deutschlands vermessene Grenzwerte, abrufbar unter https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article187931268/Deutschlands-vermessene-Grenzwerte.html.

die am stärksten belasteten Orte liefern.¹⁰

Doch damit nicht genug. Zwischenzeitlich ist auf Initiative der Bundesregierung¹¹ eine Gesetzesnovelle (§ 47 Abs. 4a BImSchG n.F.) in Kraft getreten, wonach Verkehrsverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht zu ziehen sein sollen, in denen der Wert von 50 µg/m³ Luft im Jahresmittel überschritten wurde. Wiederum nicht überraschend wird diese Neuregelung nach bisher einhelliger Rechtsprechung als nicht europarechtskonform angesehen, wenn bereits bei Jahresmittelwerten zwischen 40 und 50 µg/m³ regelmäßig Fahrverbote aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen ausgeblendet werden.¹²

Bei dem gegenwärtigen Befund sollte der Gesetzgeber den Verwaltungsgerichten lieber neue rechtliche Instrumente an die Hand geben, um eine effektive Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen gegenüber Behörden zu ermöglichen. Die derzeit in der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) allein vorgesehene Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von maximal 10.000,- Euro (§ 172 VwGO) reicht offenkundig nicht mehr aus. Der Betrag bildet die Bedeutung der Sache nicht ansatzweise ab und wird die Leitung zuständiger Behörden bis hinauf zum Minister kaum beeindrucken. Es ist darüber hinaus auch untunlich, denn das Geld würde nur von einer Haushaltsstelle des Landes auf eine andere gebucht. Es scheint daher an der Zeit, dass die Festsetzung einer Zwangshaft in die VwGO aufgenommen wird. Dann müsste sich der EuGH nicht mit der Frage zu befassen, ob § 167 Abs. 1 VwGO einen Rückgriff auf § 888 Abs. 1 ZPO erlaubt.¹³

Anfang des Jahres machte die Stadt Wiesbaden bundesweit auf sich aufmerksam mit einer begrüßenswerten Ausnahme von der systematischen und fragwürdigen Verzögerungs- und Verhinderungspolitik. Dank ihrer umfangreichen Bemühungen zur Luftreinhaltung wurde das gerichtliche Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Wiesbaden einvernehmlich beendet, ohne dass es zu Fahrverboten kommt.¹⁴ Dies zeigt, dass es auch anders geht.

Wir appellieren deshalb an alle politischen Akteure, sich an Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes zu erinnern (Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden) und ihr Handeln danach auszurichten. Ein offenes Hinwegsetzen über verbindliche Rechtsnormen und gerichtliche Entscheidungen stärkt die falschen Kräfte.

Mit freundlichen Grüßen



Christine Nordmann
Sprecherin der Fachgruppe Verwaltungsrecht
in der Neuen Richtervereinigung

10 Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union, Urt. v. 26.06.2019 - C-723/17 - Rn. 38, 43, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=215512&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>

11 BT-Drucks. 19/6335.

12 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.03.2019 - 10 S 1977/18 -, juris, Rn. 81 ff. und Beschl. v. 29.06.2019 - 10 S 1429/19 -, juris, Rn. 12, beide m.w.N.

13 Vgl. nochmals: Bay VGH, Beschl. v. 09.11.2018 - 22 C 18.1718 -, abrufbar unter: <http://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/18a01718b.pdf>

14 Streit um Stickstoffdioxide für erledigt erklärt: Keine Diesel-Fahrverbote in Wiesbaden <https://www.ito.de/recht/nachrichten/n/vg-wiesbaden-kein-diesel-fahrverbot-luftreinhalteplan-duh/>