

Telefon: (089) 233 2 71 26
Telefax: (089) 233 2 71 06

Frau Rupp

Kreisverwaltungsreferat

Hauptabteilung III Straßenverkehr
Verkehrsmanagement
Verkehrsordnungen, -projekte
KVR- III/111

2. Fortschreibung des Luftreinhalte-/Aktionsplans, Umweltzone; Aktualisierung des Arbeitshandbuchs / Ausnahmegenehmigungen im Wege der Allgemeinverfügung

Beschluss des Kreisverwaltungs Ausschusses vom 01.07.2008 (VB)

- öffentliche Sitzung -

Anlage: Presseerklärung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit vom 08.05.2007

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass und Sachstandsbericht

Grundlage für die Einführung von Umweltzonen mit emissionsabhängigen Fahrverboten ist die bundeseinheitliche Kennzeichnungsverordnung (35. BImSchV). In dieser ist die Kennzeichnung von Fahrzeugen nach Schadstoffgruppen mit Plaketten sowie generelle Ausnahmen von dieser Kennzeichnungspflicht und damit von Fahrverboten in Umweltzonen geregelt. Der Deutsche Städtetag hat eine Empfehlung zur Regelung der Ausnahmegenehmigungen gemäß § 1 Abs. 2 der Kennzeichnungsverordnung erarbeitet. Die Stadt München hat gemäß dieser Empfehlung, ergänzt um Münchener Besonderheiten, ein Arbeitshandbuch zur Genehmigung von Ausnahmen vom Fahrverbot in der Umweltzone München erarbeitet.

Am 11.03.2008 wurde dem Stadtrat in der Sitzung des Kreisverwaltungs Ausschusses das Arbeitshandbuch zur näheren Definition der Ausnahmegenehmigungen vorgestellt. Die inhaltlichen Regelungen wurden am 12.03.2008 in der Vollversammlung genehmigt und beschlossen. Im Arbeitshandbuch wird unter Punkt 3.2 ausgeführt, dass für folgende Kraftfahrzeuge die Einfahrt in die Umweltzone ausnahmsweise im Rahmen einer noch zu erlassenden, schriftlichen Allgemeinverfügung genehmigt werden soll:

- „1. Fahrzeuge mit **rotem Kennzeichen** (rote Schrift auf weißem Grund, Beginn der Erkennungsnummer mit 06), sowie Fahrzeuge mit **Kurzzeitkennzeichen** (schwarze Schrift auf weißem Grund, Beginn der Erkennungsnummer mit 04 oder 03), sofern die mit diesen Kennzeichen geführten Fahrzeuge nach § 3 der 35. BImSchV kennzeichnungsfähig wären.
2. Fahrzeuge, die den **Autoreisezug** ab dem Münchner Ostbahnhof nutzen und den hierfür ausgeschilderten Anfahrtsweg benutzen.
3. Fahrzeuge von **Beschickern (Marktkaufleute und Schausteller)** des Oktoberfestes, der Dulten, des Frühlingsfestes, des Tollwood und festgesetzter Christkindmärkte für Hin- und Rückfahrten zum jeweiligen Veranstaltungsort mit der Auflage, dass während der Fahrt ein Nachweis über die Teilnahme an der Veranstaltung mitzuführen ist.
4. Fahrzeuge von Inhabern des EU-einheitlichen **Behindertenparkausweises** sowie des Bayerischen Behindertenparkausweises, soweit diese nicht unter die allgemeine Ausnahme des 35. BImSchV, Anhang 3 Nr. 6 fallen.

Der Weg über die Allgemeinverfügung wurde von der Stadt München insbesondere deshalb gewählt, da in der Begründung zur ersten Verordnung zur Änderung der 35. BImSchV der Bundesrat folgendes über die Befreiung von Fahrverboten ausgeführt hat:

„Entscheidungen durch die zuständigen Behörden sind ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand möglich. Nach § 1 Abs. 2 können von der zuständigen Behörde alle Handlungsformen des allgemeinen Verwaltungsrechts genutzt werden. Geht es um bestimmte Gruppen, z.B. Schausteller, bietet es sich an, an Stelle von individuellen Verwaltungsakten eine Allgemeinverfügung zu erlassen, durch die der jeweilige Personenkreis generell von Fahrverboten befreit wird. Allgemeinverfügungen im vorgenannten Sinne beruhen auf § 1 Abs. 2 – also auf Immissionsschutzrecht i.V.m. § 35 Satz 2 VwVfG. **Die immissionsschutzrechtliche Allgemeinverfügung muss also nicht durch ein Verkehrszeichen umgesetzt werden, da der „Sichtbarkeitsgrundsatz“ des Straßenverkehrsrechts im Immissionsschutzrecht nicht gilt.**“

2. Abstimmung mit der Regierung von Oberbayern

Das Kreisverwaltungsreferat hat in Zusammenarbeit mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt mit Beschluss des Kreisverwaltungsausschusses vom 11.03.2008 unter Punkt II Nummer 1 den Auftrag erhalten, die Regierung von Oberbayern über die präzisierten Ausnahmeregelungen zu informieren.

Am 13.03.2008 erging das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Mautausweichverkehr in Dinkelsbühl (BVerwG 3 C 18.07). Im sogenannten „Dinkelsbühlurteil“ wurde eine Ausnahmeregelung in der Form der schriftlichen Allgemeinverfügung für unwirksam erklärt, da diese nicht dem im Straßenverkehrsrecht geltenden Sichtbarkeitsgrundsatz genügte und die Straßenverkehrsbehörde den Verkehr nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen lenken und regeln darf (§ 45 Abs. 4 StVO). Die streitgegenständliche Ausnahmeregelung basierte

allerdings ausschließlich auf der Straßenverkehrsordnung und hatte keinerlei Bezug zur Umweltzonenregelung, die vorwiegend auf Immissionsschutzrecht (§§ 40 ff BImSchG, 35. BImSchV) beruht.

Die Regierung von Oberbayern lehnt nun in Abstimmung mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie mit dem Bayerischen Staatsministerium des Innern im Hinblick auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts jegliche Regelung für München per schriftlicher Allgemeinverfügung ab und besteht darauf, dass Ausnahmen entweder durch Verkehrszeichen oder per Einzelverwaltungsakt geregelt werden.

Die Regierung vertritt ebenso wie die Ministerien dabei die Rechtsauffassung, dass es rechtlich unerheblich sei, dass die Verkehrsbeschränkung auf einem umwelttechnischen Regelwerk basiert. Entgegen dem ausdrücklichen Willen des Verordnungsgebers gelte der straßenverkehrsrechtliche Sichtbarkeitsgrundsatz auch in Bezug auf Ausnahmen zur Umweltzone. Wichtig sei nur, dass der Verkehrsteilnehmer wissen muss, was zu tun ist wenn er ein Verkehrsschild sieht. Verfügt er über keine Einzelausnahmegenehmigung, dann besitzt für ihn nur das Verkehrsschild Verbindlichkeit und er kann nicht in die Umweltzone einfahren. Jede andere Lösung sei aus Gründen der Verkehrssicherheit abzulehnen.

Demgegenüber vertritt das Kreisverwaltungsreferat nach wie vor die Rechtsauffassung, dass hier eine Regelung per schriftlicher Allgemeinverfügung in rechtmäßiger Weise möglich sein muss. Neben systematischen Argumenten (Spezialität des Immissionsschutzrechtes) widerspräche jede andere Auslegung dem unmissverständlich ausgedrückten Willen des Verordnungsgebers und streite diesem letzten Endes die Befugnis ab, den Sichtbarkeitsgrundsatz im Einzelfall für nicht anwendbar zu erklären.

Die Haltung der Regierung, die 2. Fortschreibung des Luftreinhalte-/Aktionsplans nicht mit der Allgemeinverfügung in Kraft zu setzen, wurde nochmals in einem Gespräch den Vertretern der Stadtverwaltung am 09.06.2008 dargelegt. Der Position der Landeshauptstadt München wurde aber nicht gefolgt.

3. Auswirkungen auf das Ausnahmegenehmigungsverfahren bei der Stadt München

Die Allgemeinverfügung stellt für den betroffenen Personenkreis eine unbürokratische, bürgerfreundliche und kostenfreie Regelung dar. Für die Verwaltung wäre die Allgemeinverfügung eine große und ressourcenschonende Arbeitserleichterung, da nicht jede Ausnahmegenehmigung im Zuge der Einzelausnahme erstellt werden müsste.

Die Regelung über die Allgemeinverfügung ist in anderen deutschen Großstädten, in denen die Umweltzone bereits eingeführt wurde, problemlose Praxis und wird dort auch nicht in Frage gestellt (z.B. haben Stuttgart und Hannover durch Allgemeinverfügung die Einfahrt in die Umweltzone geregelt). Diese Allgemeinverfügungen wurden jedoch vor dem "Dinkelsbühlurteil" erlassen.

Ebenso wurde in der Presseerklärung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 08.05.2007 der Weg der Allgemeinverfügung als unbürokratische Befreiung von Fahrverboten empfohlen.

Aufgrund der Bedenken der Regierung von Oberbayern gegen den Erlass einer Allgemeinverfügung müssen - um den Termin zum 01.10.2008 halten zu können - für das Verfahren zur Behandlung der einzelnen Tatbestände neue Regelungen gefunden werden. Dies ist notwendig, da der Erlass des Luftreinhalte-/ Aktionsplans gem. Art. 8 des BayImSchG im Zuständigkeitsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz liegt.

Die meisten Fälle, die nun nicht mehr durch eine Allgemeinverfügung geregelt werden können, wird man durch die Erteilung von kostenpflichtigen Einzelausnahmegenehmigungen auffangen können.

Das führt auf der einen Seite zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand für das Sachgebiet „Umweltzone“.

Zum anderen wird der betroffene Personenkreis bundesweit in den Umweltzonen anders behandelt. Insbesondere für die Beschicker der Volksfeste besteht in den anderen Umweltzonen eine kostenfreie Einfahrtmöglichkeit per Allgemeinverfügung. Das Kreisverwaltungsreferat hat die Betroffenen nach dem KVA im März 2008 im Vorfeld bereits über die geplante Allgemeinverfügung informiert. Eine Rücknahme bzw. Veränderung der Maßnahme wird nun unseres Erachtens auf Unverständnis stoßen.

Für die einzelnen, bisher durch die geplante Allgemeinverfügung abgedeckten Kraftfahrzeuge werden nun folgende Regelungen vorgeschlagen:

Fahrzeuge mit **rotem Kennzeichen** und Fahrzeuge mit **Kurzzeitkennzeichen**

Für die Inhaber von roten Kennzeichen wird mit der Zuteilung des roten Dauerkennzeichens eine auf ein Jahr befristete Einzelausnahmegenehmigung zum Befahren der Umweltzone mit dem jeweiligen Kennzeichen ausgestellt. Die Ausnahmegenehmigungen werden mit der Auflage versehen, nur Fahrzeuge innerhalb der Umweltzone bewegen zu dürfen, die nach den Abgasstandards eine Feinstaubplakette erhalten würden. Die Gebühren hierfür werden 120,- € pro Jahr betragen, analog den Ausnahmegenehmigungen für Gewerbetreibende mit Firmensitz in der Umweltzone. Für Gewerbetreibende außerhalb der Umweltzone fallen Gebühren in Höhe von 200,- € an.

Bei der Beantragung von Kurzzeitkennzeichen wird der Antragsteller darauf hingewiesen, dass er als Anwohner oder Gewerbetreibender mit Firmensitz in der Umweltzone für Fahrten in die Umweltzone eine gesonderte Einzelausnahmegenehmigung beantragen muss, die Gebühr hierfür beträgt 10,- €.

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht zudem ein erheblicher Mehraufwand, da eine zweifache Vorsprache an zwei verschiedenen Dienststellen (Eichstätter Str. und/oder Bürgerbüros und Reisingerstr.) erforderlich wird.

Fahrzeuge, die den **Autoreisezug** ab dem Münchner Ostbahnhof nutzen

Die Benutzer des Autoreisezuges müssen künftig im Vorfeld eine Ausnahmegenehmigung beantragen. Neben des Nachweises der Nichtnachrüstbarkeit ist das gebuchte Bahnticket vorzulegen. Die Erteilung der Ausnahmegenehmigung soll dann für eine Fahrt zur Wahrnehmung unaufschiebbarer Einzelinteressen (Einzelfahrt aus speziellem Anlass) kostenpflichtig erteilt werden. Die Bundesbahn wird gebeten, in ihren Unterlagen auf die Umweltzone und diese Regelung hinzuweisen, damit die Benutzer des Autoreisezuges informiert sind.

Fahrzeuge von **Beschickern (Marktkaufleute und Schausteller)** des Oktoberfestes, der Dulten, des Frühlingsfestes, des Tollwood und festgesetzter Christkindlmärkte

Dieser Personenkreis wird vom Veranstalter auf die Umweltzone hingewiesen. Die Beschicker müssen nun entweder für die Dauer der jeweiligen Veranstaltung oder für die Dauer eines Jahres (mit entsprechender Auflage) eine gebührenpflichtige Ausnahmegenehmigungen beantragen.

Dies ist mit einem erheblichen Mehraufwand beim Sachgebiet Umweltzone (man muss allein mit ca. 2000 Schwertransporten zu diesen Veranstaltungen rechnen) verbunden.

Da im Vorfeld der Personenkreis bereits über den Erlass einer kostenfreien Genehmigung im Wege einer Allgemeinverfügung informiert wurde, ist mit großem Unverständnis und einer Flut von Beschwerden zu rechnen.

Fahrzeuge von **Inhabern des Bayerischen Schwerbehinderten Parkausweises**

Die ursprünglich vorgesehene Regelung sollte einer Vereinfachung der Überwachung sowie einer bürgerfreundlichen Verfahrensweise dienen. Die Inhaber des Bay. Schwerbehinderten Parkausweises sollten ebenfalls ohne weitere Genehmigung die Umweltzone befahren dürfen.

Den Inhabern des Bayerischen Schwerbehinderten-Parkausweises soll künftig auf Antrag, nach Prüfung der Nachrüstbarkeit des Fahrzeuges, eine Einzelausnahmegenehmigung erteilt werden. Die Gebühr in diesen sozialen Härtefällen ermäßigt sich hierbei auf 10,- €.

4. Weiteres Verfahren

Nach Beschlusslage des Münchner Stadtrates ist die Umweltzone bis spätestens 01.10.2008 umzusetzen. Dieser Zeitpunkt ist nur haltbar, wenn die Regelung per Allgemeinverfügung durch die Stadt München zurückgenommen und im Ausnahmekatalog unter Punkt III 3.2 „Besondere Voraussetzungen“ eingearbeitet und somit auf eine langwierige Auseinandersetzung mit der Regierung von Oberbayern und dem für den Erlass des Luftreinhalte-/Aktionsplans zuständigen Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz verzichtet wird. Dies bedeutet für die Verwaltung, dass nun alle Einfahrten in die Umweltzone per Einzelverwaltungsakt geregelt werden müssen. Die Antragstellung ist - entgegen der ursprünglichen Intention der Landeshauptstadt München - zukünftig mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden, der den Antragstellern im Rahmen von Verwaltungskosten nun in Rechnung zu stellen ist.

Der Korreferent des Kreisverwaltungsreferates, Herr Stadtrat Brannekämper, hat von der Beschlussvorlage Kenntnis genommen

II. Antrag des Referenten

1. Das mit Beschluss der Vollversammlung vom 12.03.2008 beschlossene Arbeitshandbuch wird wie folgt geändert:

- Auf Grund des Hinweises der Regierung von Oberbayern wird die angestrebte Regelung per Allgemeinverfügung zurückgenommen.
- Die unter 1.1. – 4. genannten Ausnahmen werden im Arbeitshandbuch unter III 3.2 eingearbeitet.
- Für alle Einfahrten in die Umweltzone ist ein Einzelverwaltungsakt zu erlassen.
- Für diese Einzelverwaltungsakte werden dem Antragsteller Gebühren im Rahmen der im Arbeitshandbuch genannten Tarife in Rechnung gestellt.

2. Der Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. **Beschluss**

nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in

Dr. Blume-Beyerle
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. **Abdruck von I. – III.**

über den stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium HA II/V
an das Direktorium HA II/V3
an das Revisionsamt
an das Referat für Arbeit und Wirtschaft
an das Referat für Gesundheit und Umwelt
an das Personal- und Organisationsreferat
an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung

V. **WV. KVR GL/10**

Zu V

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

Am
Kreisverwaltungsreferat- GL /10
I.A.