



57

Stadt Köln - Umwelt- und Verbraucherschutzamt  
Willy-Brandt-Platz 2, 50679 Köln

Bezirksregierung Köln

50606 Köln

### Umwelt- und Verbraucherschutzamt

Stadthaus Deutz - Westgebäude  
Willy-Brandt-Platz 2, 50679 Köln  
Auskunft Herr Arentz, Zimmer 07F44  
Telefon 0221 221-24677, Telefax 0221 221-27926  
E-Mail [umwelt-verbraucherschutz@stadt-koeln.de](mailto:umwelt-verbraucherschutz@stadt-koeln.de)  
Internet [www.stadt-koeln.de](http://www.stadt-koeln.de)

Sprechzeiten  
Mo. u. Do. 08.00 - 16.00 Uhr  
Di. 08.00 - 18.00 Uhr  
Mi. u. Fr. 08.00 - 12.00 Uhr  
und nach besonderer Vereinbarung

KVB Stadtbahn Linien 1, 3, 4, 9  
Bus Linien 150, 153, 156  
S-Bahn Linien S6, S11, S12, S13 sowie RE-/RB- und Fernverkehr  
Haltestelle Bf. Deutz/Messe LANXESS arena

Ihr Schreiben

53-LRP-Köln-Iv

Mein Zeichen

574/2 Ar

Datum

17.12.2008

## Ausnahmetatbestände für die Umweltzone Köln

Ihr Schreiben vom 28.11.2008

Sehr geehrter Herr Richter,

mit Bezug auf unser Gespräch in Ihrem Hause und dem nachfolgenden Austausch mit Vertretern der Handwerkerschaft übermittele ich Ihnen heute noch einmal die Argumente und Fakten der Stadt Köln, dies insbesondere zur Problematik der betroffenen Handwerker und wie wir uns vorstellen besondere Härten rechtskonform zu vermeiden. Dabei werden wiederum drei Hauptgesichtspunkte beleuchtet.

### 1. rechtliche Aspekte

Hier sind wiederum zwei Argumente zu diskutieren:

#### a. Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes

Die seitens des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (MUNLV) beabsichtigte, landeseinheitliche Vorgehensweise in Bezug auf die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen beinhaltet insbesondere, Handwerkerparkgenehmigungen übergangsweise auch als Ausnahmegenehmigung zum Befahren der Umweltzone mit nicht schadstoffarmen Kraftfahrzeugen (ohne Plakette) gelten zu lassen und zwar bis 31.12.2010.

Eine derartige Regelung würde aus meiner Sicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

## Seite 2

Der Gleichbehandlungsgrundsatz legt fest, dass nur vergleichbare Sachverhalte auch gleich und nur ungleiche Sachverhalte verschieden behandelt werden dürfen. Für jede Ungleichbehandlung bedarf es daher eines sachlich gerechtfertigten Kriteriums.

Nicht schadstoffarme Kraftfahrzeuge der Handwerksbetriebe können gegenüber nicht schadstoffarmen Kraftfahrzeugen anderer Berufsgruppen, insbesondere des Liefer- und Ladeverkehrs, nicht begünstigt werden, weil eine derartige Privilegierung keine sachliche Grundlage hat.

Nach den Ausnahmeregelungen für die Umweltzone sind bestimmte allgemeine und besondere Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Genehmigung zu erfüllen. Diese sind auf alle nicht schadstoffarmen Kraftfahrzeuge anzuwenden, unabhängig von der Berufsbranche, die das Fahrzeug einsetzt.

Bei der Gewährung von Parkerleichterung für Handwerker wird auf sachliche und rechtliche Kriterien abgestellt, die in keiner Verbindung zu den Genehmigungsvoraussetzungen für Ausnahmen in der Umweltzone stehen. Tragende Begründung für die in der Straßenverkehrsordnung getroffene Privilegierung ist das regelmäßige Mitführen und der entsprechende Transport von notwendigen, schweren Werkzeugen und Materialien. In diesem Zusammenhang überschreiten die eingesetzten Handwerkerfahrzeuge dann oft auch die zulässige Höchstparkzeit. Dieser gedankliche Ansatz ist im Umweltschutzrecht aber fehl am Platz, weil sich auf die bloße Transportnotwendigkeit und auch auf die lange Aufenthaltsdauer zwanglos auch eine Vielzahl von anderen Berufsgruppen berufen kann.

Stützte man dennoch eine Ausnahmeentscheidung auf diese Kriterien, würde das dazu führen, dass Handwerkerfahrzeuge unabhängig von den Umweltverträglichkeitsvoraussetzungen, die von allen anderen Berufsgruppen zu erfüllen sind, in die Umweltzone einfahren dürften und daher in unzulässiger Weise gegenüber den anderen Berufsgruppen begünstigt würden.

Eine nach immissionsrechtlichen Kriterien notwendige Einzelfallprüfung (Ausnahmekatalog) fände dann nicht mehr statt. Diese ist allerdings für andere Verkehre, beispielhaft selbst für den ausdrücklich gesetzlich privilegierten Liefer- und Ladeverkehr, der für das Parken vielfach keiner Ausnahmegenehmigung bedarf, zwingend vorgesehen.

Dies hätte beispielhaft als tatsächliche Konsequenz zur Folge, dass die Lieferung von Farben und Bodenbelägen an eine in der Umweltzone gelegene Baustelle mit einem nicht schadstoffarmen Lkw ausgeschlossen wäre, während der ausführende Handwerker (Maler und Anstreicher) mit seinem vergleichbaren, ebenfalls nicht schadstoffarmen Fahrzeug über eine generelle Ausnahmegenehmigung durch seine Handwerkerparkberechtigung verfügt.

Damit ist eine Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten gegeben, die eines sachlichen Differenzierungsmerkmals entbehrt. Deshalb läge auch ein Verstoß ge-

Seite 3

gen Art. 3 Abs. 1 GG vor, so dass eine solche Regelung einer gerichtlichen Überprüfung aller Voraussicht nach nicht standhalten dürfte.

Von der Ungleichbehandlung betroffen wären insbesondere:

- jeglicher Liefer- und Ladeverkehr, der sich allein aus der gelieferten Ladung heraus nicht auf Ausnahmetatbestände berufen kann
- „Cateringservices“
- Handels- und Versicherungsvertreter
- Sonstiger individueller Wirtschaftsverkehr von Firmen und Behörden

Nach derzeitiger Erkenntnis wird eine Anerkennungsregelung für die Handwerkerparkgenehmigung insbesondere aus dem Grund begehrt, dass viele Handwerkerfahrzeuge mit wenig Fahrleistung ein hohes Alter erreichen und daher an der so genannten 12-Jahres-Regelung des I.1.3 des Ausnahmekatalogs scheitern. Ziffer I.1.3 bestimmt: *Eine weitere Ausnahmegenehmigung ist grundsätzlich für Standardfahrzeuge nur möglich, die gerechnet vom Tag der Erstzulassung nicht älter als 12 Jahre sind.* Der beschriebenen Problemlage für Handwerkerfahrzeuge kann aber auch nach dem bestehenden Ausnahmeregelungskatalog im Einzelfall begegnet werden.

Denn bezogen auf die „Grundsätzlichkeit“ der 12-Jahres-Regelung wird die Stadt Köln folgende Verfahrensregelung praktizieren:

- 1.) Für ein betroffenes Fahrzeug ist nachweislich ein „Nachfolgefahrzeug“ bestellt, aber kann noch nicht ausgeliefert werden. Weitere Ausnahmegenehmigung ist bei Vorlage eines Nachweises bis zum avisierten Lieferzeitraum möglich. (sachlicher Billigkeitsgrund)
- 2.) Der Betriebsinhaber eines betroffenen Fahrzeugs weist belastbar nach, dass eine etwaige Nachrüstung und/oder ein Ersatzkauf eines anderen Fahrzeugs die Existenz des Betriebs bedroht. Weitere Ausnahmegenehmigung für 1 Jahr möglich. (Härtefallregelung)
- 3.) Der Betriebsinhaber eines betroffenen Fahrzeugs weist belastbar nach, dass es sich um ein Fahrzeug mit „Spezialausrüstung“ handelt. Weitere Ausnahmegenehmigung für 1 Jahr möglich. (sachlicher Billigkeitsgrund)
- 4.) Die Kontrolle betreffender Handwerkerfahrzeuge und eine etwaige Ahndung fehlender Ausnahmegenehmigungen wird bis zum 15.02.2009 ausgesetzt, um betroffenen Betrieben zeitlich hinreichend Möglichkeit zu eröffnen, entsprechende Antragsverfahren zu betreiben und notwendige Nachweise zu erbringen.

Für den Zeitraum nach dem 31.12.2009 wird entsprechend und in gleicher Weise unter Zugrundelegung der dann geltenden, grundsätzlichen Rechtslage verfahren.

#### **b. Ermessensentscheidung als Einzelfall**

Als weiteren juristischen Bezug verweise ich auf die Forderung einer Einzelfallregelung nach § 40 Abs. 1 BImSchG im Nachfolgenden auch § 1 Abs. 2 der 35. BImSchVO. Ein anhängiges Klageverfahren gegen die Umweltzone in Köln setzt genau an

## Seite 4

diesem Punkt an. Der Kläger versucht den Nachweis zu erbringen, dass die Stadt Köln all denen, die keine Plakette bekommen, eine Ausnahmegenehmigung erteilt. Er verweist auf die extensive Verwaltungspraxis bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen und deutet sie als Indiz für die Nutzlosigkeit der Umweltzone. Nach dem von uns im Prozess bisher vorgelegten Zahlenmaterial erteilen wir in 94 % der beantragten Fälle eine Ausnahmegenehmigung. Aus dieser "Positiv-Quote" schließt der Kläger, dass wir über den Umweg der Ausnahmegenehmigung gerade den Fahrzeugen, die besonders stark die Umwelt belasten und auf die die Umweltzone gerade abzielt, die Einfahrt ermöglichen und somit das Bemühen um Luftverbesserung "ad absurdum" führen. Diese Argumentation leitet sich aus der zunächst sehr großzügigen und bürgerfreundlichen Einführungsphase der Umweltzone in Köln ab. Wir müssen nunmehr unter Beweis stellen, dass sich die weitere Praxis strikt an dem Ziel der Einhaltung vorgegebener lufthygienischer Grenzwerte orientiert.

Als Straßenverkehrsbehörde haben wir ein Ermessen, ob wir weitere Ausnahmen zulassen wollen:

- nach § 40 Abs. 1 S. 2 BImSchG können wir im Einvernehmen mit der BezReg durch VA Ausnahmen zulassen, wenn unaufschiebbare und überwiegende Gründe des Allgemeinwohls dies erfordern. Die Erteilung von solchen "Einzelausnahmen" ist von strengen Tatbestandsvoraussetzungen abhängig. Beispielsweise ist Unaufschiebbarkeit als Kriterium dann gegeben, wenn die Fahrt nicht zu späterem Zeitpunkt oder ohne Benutzung der betroffenen Fahrzeuge erreicht werden kann. Überwiegende Allgemeinwohlgründe liegen dann vor, wenn Leben und Gesundheit, Versorgung Bevölkerung unter Umständen auch Aufrechterhaltung des Verkehrs betroffen sind; diese Gründe überwiegen nur dann, wenn die Nachteile des Unterlassens der Kfz-Nutzung höher zu bewerten sind als die gesundheitlichen Risiken der Fahrzeug-Nutzung.

- nach § 1 Abs. 2 35. BImSchVO können wir (bzw. in unaufschiebbaren Fällen die Polizei) den Verkehr (d. h. die Ein- und Ausfahrt zu bestimmten Einrichtungen) zulassen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt, beispielsweise zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen notwendig ist oder überwiegende und unaufschiebbare Interessen Einzelner dies erfordern, insbesondere, wenn Fertigungs- und Produktionsprozesse auf andere Weise nicht aufrechterhalten werden können.

Im Ergebnis treffen wir die (Ermessens-)Entscheidung über eine Ausnahmegenehmigung und dies grundsätzlich auch für Einzelfälle und nicht generell. Die Vorgaben der Bezirksregierung Köln zum Luftreinhalteplan vom 22.11.2007 sind "Verwaltungsvorschriften", die bei der Ermessensausübung zu beachten sind, lassen der Straßenverkehrsbehörde jedoch weiterhin einen weitreichenden Ermessensspielraum den wir im Einzelfall auch weiterhin nutzen werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen lokal und nicht landeseinheitlich zu erfolgen hat, da sie auf die konkrete Umweltzone bezogen werden muss, um dem Sinn der Umweltzone Rechnung zu tragen. Eine generelle Regelungszuständigkeit für Ausnahmen hat nur der Bund über § 40 Abs. 3

Seite 5

BImSchG und § 2 Abs. 3 der 35. BImSchVO. Letztlich reduziert jede Ausnahme die Wirkung der Umweltzone. Je weiter der Kreis der allgemeinen Ausnahmenregelungen gezogen wird, desto eher wird damit auch die Wirksamkeit der Maßnahme und damit die gesamte Umweltzone in Frage gestellt.

## 2. umweltfachliche Aspekte

Wie bereits in einem gemeinsamen Gespräch mit Fachleuten des Landesumweltamtes erörtert hat sich die Schadstoffbelastung in diesem Jahr durchaus positiv entwickelt. Eine genaue Analyse kann natürlich erst zum Jahresende erfolgen, aber die Zahl der Überschreitungstage für Feinstaub wurde deutlich reduziert und ein Vergleich der Stickstoffdioxidmesswerte seit Wegfall der generellen Ausnahmen (Monate Juli – September) für Messstellen innerhalb und außerhalb der Umweltzone lässt eine relative Abnahme der Messwerte in der Umweltzone erkennen. Gleichwohl wurde in Köln die Zahl der zulässigen 35 Überschreitungstage für den Feinstaubtagesmittelwert bereits Anfang November erneut überschritten. Dies geschieht nicht zuletzt durch die großzügige Ausnahmenregelung zu Beginn dieses Jahres. Das macht aber auch deutlich, dass eine Fortführung dieser Regelungen durch Übernahme der Ruhrgebietsregelung das Wirksamkeitsziel in den Folgejahren deutlich gefährden würde.

Die Entwicklung wird erhärtet durch die Veränderungen im Automobilmarkt, der im Sinne der Umweltzone in Köln vom Bundesdurchschnitt abweicht. Der Bundestrend weist 2008 bei der Zulassung von Neufahrzeugen rückläufige Zahlen aus. Dies gilt nicht für die Stadt Köln. Insgesamt beläuft sich der Unterschied auf ca. 10%!

<u>Neufahrzeuge</u>	<u>bundesweit</u>	<u>Köln</u>
01/2007 - 09/2007	2.775.964	45.297
	3.084.404 (Hochrechnung auf 10 Monate)	50.250
01/2008 - 10/2008	2.823.914	51.123
Vergleich 2007/2008 in % minus 8,5 %		plus 1,7 %

Dem entgegen steht die rückläufige Zahl der Besitzumschreibungen (emissionsstärkere Gebrauchtfahrzeuge), die sich am Bundestrend anlehnt.

<u>Besitzumschreibungen *)</u>	<u>bundesweit</u>	<u>Köln</u>
01/2007 - 10/2007	6.103.825	66.958
01/2007 - 10/2008	5.968.283	65.281
Vergleich 2007/2008 in % minus 2,2 %		minus 2,5 %

\*) Halterwechsel

Diese Zahlen machen deutlich, dass sich Kölner Bürger und Betriebe, bereits in diesem Jahr durch Investitionen in Neufahrzeuge auf das Auslaufen der Ausnahmeregelung eingestellt haben. Diese werden durch diese Regelung brüskiert, wenn jetzt eine neue Frist diese Neuanschaffung erst zum 31.12.2010 gebietet. Dies gilt insbesondere

Seite 6

re, wenn die Neuanschaffung im nächsten Jahr steuerbefreit vorgenommen werden könnte. Damit werden die Gewerbetreibenden, die sich vorbildlich und rechtskonform verhalten haben, auch noch wirtschaftlich benachteiligt. Dies wird nur schwer vermittelbar sein.

Eine Betrachtung der Zuordnung der ausgegebenen Regioparkausweise zeigt einige Besonderheiten bzw. relativiert aus meiner Sicht das Problem der Betroffenheit.

Bisher wurden durch die Stadt Köln rd. 237.400 Plaketten ausgegeben,  
davon grün: ca. 189.920 (80%)  
davon gelb: ca. 35.610 (15 %)  
davon rot: ca. 11.870 (5%)

Beim Vergleich mit der Zuordnungsstatistik der Regioparkausweise wird deutlich, dass mit 50% grün, 35% gelb und 10% rot plakettierter Fahrzeuge sowie 5,38% (147 Fahrzeuge) keine Plakette, diese Gruppe im Hinblick auf die Emissionen besondere Bedeutung hat. Insbesondere die Gruppe der nichtplakettenfähigen Fahrzeuge mit Regioparkausweis verdient dabei besondere Beachtung.

Eine Auswertung der Zulassungsstelle hat ergeben, dass diese Fahrzeuge überwiegend nicht als Einzelfahrzeug auf einen Halter zugelassen wurden. Das heißt für die Betriebe besteht grundsätzlich die Möglichkeit mit Plaketten tragenden Fahrzeugen in die Umweltzone einzufahren und die nicht plakettenfähigen außerhalb zu verwenden. Die Auswertung ergab, dass lediglich 14 Halter nur ein Fahrzeug, welches keine Plakette erhalten kann, zugelassen haben. Für diese Fahrzeuge wurde im Gesprächstermin die Möglichkeit der Ausnahme- und Härtefallregelung avisiert. Die Stadt Köln bietet dazu an, dass entsprechende Anträge bis zum 15.02.2009 gestellt werden können. Dazu erbitten wir die Unterstützung der Kommunikation und Bekanntmachung durch die Handwerkskammer.

Abschließend schlage ich vor zu prüfen, ob eine moderate und dann stimmige Anpassung an die Ruhrgebietsregelung im nächsten Jahr erfolgen kann. Dann muss das Ergebnis der Kölner Umweltzone auf den Prüfstand. Alle Experten gehen davon aus, dass der erste Schritt nicht zum Ziel führt und wir eine Verschärfung der Umweltzone durch Aussperrung von rot plakettierten Fahrzeugen ab 2010 vornehmen werden müssen. Mit den dann anstehenden Regelungen könnte man sich an die des Ruhrgebiets annähern.

Gerade vor dem Hintergrund der Ende nächsten Jahres sich abzeichnenden Verschärfung der Umweltzone mit dem Verbot der roten Plaketten verbietet sich zu diesem Zeitpunkt eine Aufweichung der bestehenden Übergangsregelungen. Wir dürfen jetzt nichts unversucht lassen, das Rotplakettenverbot zu verhindern. Alles andere würden die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Köln nicht verstehen.

Mit freundlichen Grüßen  
in Vertretung



Seite 7

Marlis Bredehorst  
Beigeordnete