

kremer | werner heinrich-roller-straße 19 10405 berlin

Verwaltungsgericht Berlin
Kirchstraße 7

10557 Berlin

per elektronischem Rechtsverkehr

heinrich-roller-straße 19
10405 berlin
tel 030 - 288 76 783
fax 030 - 288 76 782

ulrich werner
fachanwalt für verwaltungsrecht

peter kremer
fachanwalt für verwaltungsrecht

werner@kremer-werner.de

kremer@kremer-werner.de

www.kremer-werner.de

www.umweltanwaelte.de

Freitag, 7. Juni 2019

Unser Zeichen: Luftreinhalteplanung Berlin 16-023-PK

In der Verwaltungsstreitsache

Deutsche Umwelthilfe e. V., vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell

- Vollstreckungsgläubiger -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Kremer und Werner,
Heinrich-Roller-Straße 19, 10405 Berlin,

gegen

das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt,
Württembergische Straße 6, 10707 Berlin,

- Vollstreckungsschuldner -

Verfahrensbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Redeker, Sellner und Dahs,
Leipziger Platz 3, 10117 Berlin

wegen Luftreinhalteplanung; Vollstreckung aus dem Urteil der Kammer vom 9.10.2018,
VG 10 K 207.16

beantrage ich namens und mit Vollmacht des Vollstreckungsgläubigers,

dem Vollstreckungsschuldner zur Erfüllung der aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin (9.10.2018, VG 10 K 207.16) resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu 10.000,- € anzudrohen.

I. Sachverhalt

Die 10. Kammer des VG Berlin hat den Vollstreckungsschuldner, das Land Berlin, mit Urteil vom 9.10.2018 dazu verurteilt, den Luftreinhalteplan für Berlin bis zum 31.3.2019 so fortzuschreiben, dass dieser – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Notwendigkeit der Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten – die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Berlin enthält.

Der Vollstreckungsschuldner ist dem nicht nachgekommen.

Ein fortgeschriebener Luftreinhalteplan liegt bisher nicht vor. Der Vollstreckungsschuldner hat den Entwurf der zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Berlin erst im Zeitraum vom 15.4.2019 bis einschließlich 17.5.2019 ausgelegt und die Öffentlichkeit bis 31.5.2019 beteiligt.

Anlage Ast. 1, Entwurf der zweiten Fortschreibung des LRP Berlin

Der Vollstreckungsgläubiger hat im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Stellungnahme vom 29.5.2019 zu dem Luftreinhalteplan Stellung genommen.

Anlage Ast. 2, Stellungnahme DUH vom 29.5.2019

Ein Datum für die Verabschiedung der fortgeschriebenen Fassung des Luftreinhalteplans hat der Vollstreckungsschuldner bisher nicht angegeben. In einem Zeitungsbericht der Berliner Zeitung vom 3.6.2019 heißt es, die Senatsverwaltung habe mitgeteilt, dass die Maßnahmen frühestens ab August umgesetzt werden könnten.

Anlage Ast. 3, Berliner Zeitung vom 3.6.2019

Der Vollstreckungsgläubiger hatte beim Vollstreckungsschuldner mit Schreiben vom 4.3.2019 die Umsetzung des Urteils angemahnt und im Falle der nicht ausreichenden Umsetzung Vollstreckung angekündigt.

Anlage Ast. 4, Schreiben Vollstreckungsgläubiger vom 4.3.2019

II. Zulässigkeit des Antrags

Der Vollstreckungsantrag ist zulässig.

Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

Bei dem ergangenen und inzwischen rechtskräftigen Urteil handelt es sich um einen Vollstreckungstitel im Sinne des § 168 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Eine mit einer Vollstreckungsklausel im Sinne des § 171 VwGO versehene vollstreckbare Ausfertigung des Urteils bedarf es nicht (vgl. Schmidt-Kötters, in: Posser/Wolff, Beck-OK, § 172 Rn. 20 m.w.N.).

Der Antrag ist analog § 172 VwGO statthaft. Zwar ist ein Luftreinhalteplan kein Verwaltungsakt (BVerwG, Beschluss vom 11.07.2012 - 3 B 79/11, ZUR 2012, 552), sodass die begehrte Vollstreckung nicht auf Grundlage von § 172 VwGO in direkter Anwendung erfolgen kann. Die Vorschrift des § 172 VwGO ist jedoch analog anzuwenden. Eine planwidrige Regelungslücke liegt insbesondere in Fällen vor, in denen es um die Erzwingung öffentlich-rechtlicher Maßnahmen geht, mit denen die öffentliche Hand eine dem Erlass eines Verwaltungsaktes vergleichbare, allein ihr vorbehaltenen spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt (BayVGh, Beschl. v. 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427, juris [zum Luftreinhalteplan München]; VG Augsburg, Beschluss vom 14.05.2013 – Au 4 V 13.397, BeckRS 2013, 52885; Kopp/Schenke, VwGO, 2017, § 172 Rn. 1; Schmidt-Kötters, BeckOK VwGO, 34. Auflage 2015, § 172 Rn. 16). Dies ist bei der Aufstellung eines Luftreinhalteplans der Fall.

III. Begründetheit

Der Antrag ist begründet.

Die Androhung eines Zwangsgeldes ist jedenfalls dann zulässig, wenn nach der Rechtskraft des Urteils eine angemessene Frist verstrichen ist, innerhalb derer es der Behörde billigerweise zugemutet werden kann, ihrer Verpflichtung nachzukommen (Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 2017, § 172 Rn. 5). Diese Frist wurde bereits im Urteil des VG Berlin berücksichtigt, der Vollstreckungsschuldner erhielt nach dem Urteil 5 Monate Zeit zur Umsetzung; das Gericht hatte sich ausdrücklich mit der Frage auseinandergesetzt, ob dieser Zeitraum realistisch angesetzt werden können.

Das bisherige Verhalten des Vollstreckungsschuldners lässt auch in naher Zukunft nicht erwarten, dass eine schnellstmögliche Umsetzung des Urteils gelingt.

Im vorliegenden Fall bestehen erhebliche Zweifel an einer schnellstmöglichen rechtskonformen Umsetzung. Dies wird im Folgenden gezeigt.

1. Keine Umsetzung des Urteils des VG bis heute

Die Fortschreibung des LRP hätte bis 31.3.2019 abgeschlossen sein müssen. Bis heute gibt der Vollstreckungsschuldner kein verbindliches Datum für die Fortschreibung an. Somit steht fest, dass das Land seine Verpflichtungen aus dem Urteil des VG vom 9.10.2018 nicht erfüllt hat. Es ist auch nicht abzusehen, ob und wann der Vollstreckungsschuldner seine Verpflichtung aus dem Urteil erfüllt.

2. Grenzwertüberschreitungen an Straßen, für die keine Maßnahmen vorgesehen sind

Der Vollstreckungsschuldner hatte im gerichtlichen Verfahren eine Liste mit 117 Straßen vorgelegt, auf denen es nach der damaligen Prognose zu Grenzwertüberschreitungen kommen wird. Diese Liste war, wie sich später herausgestellt hat, nicht vollständig. Zu zusätzlichen Grenzwertüberschreitungen kommt es sowohl auf mehreren innerstädtischen Straßen als auch auf der Autobahn A 100 im Bereich des Autobahndreiecks Charlottenburg.

Aus den eigenen Messungen des Senats mit Passivsammlern

<https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/luftqualitaet/de/messnetz/download/DatenNO2-Passiv2018.pdf>

geht hervor, dass im Jahr 2018 die Grenzwerte u.a. an folgenden Straßen wie folgt überschritten waren:

- Alt Friedrichsfelde, 47 µg NO₂/m³
- Berliner Allee, 45 µg NO₂/m³
- Buschkrugallee, 56 µg NO₂/m³
- Hermannplatz, 46 µg NO₂/m³
- Landsberger Allee, 47 µg NO₂/m³
- Michael-Brücker-Straße, 50 µg NO₂/m³

Anlage Ast. 5, Liste mit den Messergebnissen 2018

Für diese Straßen sieht der Entwurf des fortzuschreibenden LRP keine Maßnahmen zur Reduzierung der NO₂-Belastung vor.

Der Vollstreckungsschuldner ist verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Grenzwerteinhaltung im **gesamten** Stadtgebiet gewährleisten.¹ Auch im Tenor wird auf das Stadtgebiet Berlin abgestellt.

Im Hinblick auf die Autobahn A 100 im Bereich des Kreuzes Charlottenburg hatte der Vollstreckungsgläubiger beim Vollstreckungsschuldner angefragt, warum die für die Autobahn prognostizierten Grenzwertüberschreitungen, die im Umweltatlas dargestellt werden, im gerichtlichen Verfahren nicht vorgelegt worden waren, und um Übermittlung der Werte für die Autobahn sowie um Mitteilung gebeten, an welchen weiteren im Erkenntnisverfahren nicht vorgelegten Straßen es zu Grenzwertüberschreitungen kommen wird.

Anlage Ast. 6, Schreiben Vollstreckungsgläubiger vom 6.12.2018

Der Vollstreckungsschuldner teilte mit Schreiben vom 3.1.2019 mit, dass hierfür noch Berechnungen angestellt werden müssten

Anlage Ast. 7, Schreiben Vollstreckungsschuldner vom 3.1.2019

Unter dem 9.4.2019 legte der Vollstreckungsschuldner dann die Ergebnisse dieser Nachberechnungen vor

Anlagenkonvolut Ast. 8, Schreiben Vollstreckungsschuldner vom 9.4.2019 nebst Anlagen

Die Nachberechnungen zeigen, dass es an mehreren Stellen mit Wohnbebauung oder Fußgängerwegen im direkten Umfeld der A 100 zu Grenzwertüberschreitungen kommen wird.

In der Unterlage „IVU Umwelt GmbH – Memo / Luftreinhalteplan Berlin 2016: Detailmodellierung“ wird die zu erwartende Belastung im Jahr 2020 dargestellt. Auf S. 23 findet sich folgende Ergebnisdarstellung:

¹ VG Berlin, 9.10.2018, VG 10 K 207.16, Urteilsumdruck S. 19: *Der Beklagte kommt seiner Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes für NO₂ weder mit den bisher ergriffenen noch mit den bislang in der Fortschreibung des Luftreinhalteplanes vorgesehenen Maßnahmen ausreichend nach. Die zahlreichen vom Beklagten schon in der Vergangenheit ergriffenen und sich derzeit in Umsetzung befindenden Maßnahmen haben bisher nicht dazu geführt, dass der Grenzwert **im gesamten Stadtgebiet Berlin** eingehalten wird. Vielmehr haben 2017 - wie bereits ausgeführt - an zahlreichen Messstationen die gemessenen Werte für NO₂ den Grenzwert um bis zu 57,5% überschritten. Daher besteht weiterer Handlungsbedarf, der den Erlass von Dieselfahrverboten umfasst.*

IVU Umwelt GmbH - Memo

Luftreinhalteplan Berlin 2016: Detailmodellierung



Die für das Untersuchungsgebiet berechnete NO₂-Gesamtbelastung ist in Abbildung 4-16 bis Abbildung 4-18 als Jahresmittelwert dargestellt. Die Farbgebung ist so gewählt, dass Konzentrationsbereiche unterhalb von 36 µg/m³, zwischen 36 µg/m³ und 40 µg/m³, oberhalb des Grenzwerts in Höhe von 40 µg/m³ sowie über 10 % über dem Grenzwert erkennbar sind.

Östlich der A100 befinden sich im gesamten Untersuchungsgebiet auf dem Geländeniveau 9.6 m Gebäude, die zum Großteil Wohnbebauung sind. Im Bereich nördlich des Kaiserdamms verläuft zwischen der A100 und der Bebauung auf dem Geländeniveau der Bebauung eine Straße (Saldernstraße). In beiden Auswertehöhen wurden auf dem Gehweg dieser Straße NO₂-Jahresmittelwerte von 36 µg/m³ bis 40 µg/m³ modelliert, in einem kleinen Bereich auch 40 µg/m³ bis 44 µg/m³.

Südlich des Kaiserdamms schließt sich östlich an die A100 direkt Wohnbebauung an. Entlang dieser wurden in beiden ausgewerteten Höhenschichten NO₂-Jahresmittelwerte über 44 µg/m³ modelliert.

Weiter südlich verläuft die Straße Spiegelweg zwischen der A100 und der Bebauung. Auf deren Gehweg entlang der Bebauung wurden NO₂-Jahresmittelwerte über 44 µg/m³ in den beiden untersuchten Modellschichten berechnet. Auch südlich der Neuen Kantstraße wurden entlang der Bebauung auf der der A100 zugewandten Seite NO₂-Jahresmittelwerte über 44 µg/m³ modelliert.

Die Gebäude entlang der A100 haben eine stark abschirmende Wirkung. Bereits in deren Innenhöfen und um die sich östlich anschließenden Gebäude wurden NO₂-Belastungen unter 36 µg/m³ berechnet.

Für den Bereich mit Wohnbebauung westlich der A100 auf dem Geländeniveau 14.4 m wurde die Modellschicht 15.7 m bis 16.6 m ausgewertet. Hier verläuft nördlich und südlich des Kaiserdamms zwischen der Wohnbebauung und der A100 auf dem Geländeniveau der Wohnbebauung eine Straße (Rognitzstraße). Auf dem der A100 zugewandten Gehweg werden NO₂-Jahresmittelwerte bis 44 µg/m³ modelliert. Auf dem der Bebauung zugewandten Gehweg gibt es einen Bereich nördlich des Kaiserdamms, in dem NO₂-Jahresmittelwerte zwischen 36 µg/m³ und 40.0 µg/m³ auftreten, sonst liegen diese unter 36 µg/m³.

An mindestens drei Stellen mit Wohnbebauung (südlich des Kaiserdamms, am Spiegelweg und südlich der Neuen Kantstraße) wurden Belastungen über 44 µg/m³ modelliert, wobei nicht angegeben wird, um wie viel der Wert von 44 µg/m³ überschritten wird.

Soweit ersichtlich enthält der Entwurf des LRP für keinen der o.g. Bereiche, für die Grenzwertüberschreitungen prognostiziert werden, Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung.

Der LRP-Entwurf gewährleistet somit nicht die Grenzwerteinhaltung im gesamten Stadtgebiet; dies wird noch nicht einmal angestrebt.

3. Unzulässiger Ansatz der Parkraumbewirtschaftung als Minderungsmaßnahme

Der Entwurf des Luftreinhalteplans enthält als eine zentrale Maßnahme die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung innerhalb des S-Bahn-Rings von derzeit 35 % der für eine Parkraumbewirtschaftung geeigneten Flächen auf dann 75 % bis zum Ende des Jahres 2020.

Eine Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung in der im Entwurf genannten Größenordnung bis Ende 2020 ist unrealistisch. Da die Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung außerdem nicht in der Hand des Senats liegt, sondern von der ungeklärten Mitwirkung der Bezirke abhängt, kann die Ausbreitung der Parkraumbewirtschaftung nicht als Maßnahme angesetzt werden.

Im Einzelnen:

Die vorgesehenen Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung stellen keine zur Umsetzung des Urteils des VG Berlin geeignete Maßnahme dar

Im Entwurf des Luftreinhalteplans vom 15.4.2019 wird die Parkraumbewirtschaftung als Maßnahmenpaket MP4 auf S. 156 f. unter Ziff. 8.2.4 beschrieben.

Als Ziel des Luftreinhalteplans wird beschrieben, dass die Parkraumbewirtschaftung bis Ende 2020 auf rund 75 % der für eine Bewirtschaftung geeigneten Flächen innerhalb des S-Bahn-Rings ausgeweitet wird. Es wird dargestellt, dass die Zuständigkeit für die Umsetzung dieses Ziels bei den Bezirken liegt und mit dem LRP angestrebt werde, hierbei unterstützend tätig zu werden.²

Auf S. 157 wird dargestellt, dass bei der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung auf 75 % der Flächen und der Anhebung der Gebühren auf 3,- €/h die Stickoxidimmissionen im Mittel um gut 6 % reduziert werden könnten. Die NO₂-Minderung reduziere sich an den 117 kritischen Straßenabschnitten im Mittel um 1,3 µg/m³ mit einer maximalen Minderung von 2,7 µg/m³. Damit würde die Zahl der Straßenabschnitte mit NO₂-Grenzwertüberschreitungen von 117 auf 76 Abschnitte reduziert.

Das VG Berlin weist an mehreren Stellen in dem Urteil darauf hin, dass es darum geht, die schnellstmögliche Einhaltung des NO₂-Grenzwertes sicherzustellen (beispielsweise Urteilsumdruck S. 19).

Auf S. 20 des Urteilsumdrucks verlangt das Gericht, dass Annahmen in den Prognosen, zu denen auch die Wirksamkeit von Maßnahmen gehört, verlässlich sein müssen, und zitiert dabei auch eine Stellungnahme der europäischen Kommission, die Maßnahmen verlangt, aufgrund derer die Verbesserung der Luftqualität verlässlich abgeschätzt werden kann und eine Frist für die

² LRP-Entwurf, S. 156: *Die Zuständigkeit für die Umsetzung dieses Ziels liegt bei den Bezirken. Mit dem LRP wird angestrebt hierbei unterstützend tätig zu werden.*

Zielverwirklichung festgesetzt werden kann. Das Verwaltungsgericht weist darauf hin, dass sich das Land nicht von Wunschdenken leiten lassen darf.

Weiter verweist das VG auf S. 20 des Urteilsumdrucks³ auf die Rechtsprechung des BVerwG, wonach keine Maßnahmen angerechnet werden dürfen, die von Bedingungen abhängig machen, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können. Das BVerwG bezog sich konkret auf Maßnahmen, die von einem Tätigwerden des Bundesgesetzgebers oder anderer Akteure abhängen. Das gilt auch, wenn für die Wirksamkeit von Maßnahmen, speziell der Parkraumbewirtschaftung, ein Tätigwerden anderer Behörden, nämlich der Bezirke erforderlich ist.

Es geht an dieser Stelle nicht um die Frage, ob das Land Berlin hinsichtlich der Minderungsquote der Parkraumbewirtschaftung bestimmte Annahmen treffen darf, die davon abhängen, wie sich die VerkehrsteilnehmerInnen verhalten. Eine solche Berücksichtigung des Verhaltens von Dritten, konkret also der VerkehrsteilnehmerInnen, hat das Verwaltungsgericht in dem Urteil vom 9.10.2018, Urteilsumdruck S. 21, für zulässig gehalten, wenn die Annahmen für sich genommen realistisch sind. Hier geht es aber um die Frage, ob die Bezirke die der Luftreinhalteplanung zugrunde gelegte Parkraumbewirtschaftung mit einer Ausweitung auf 75 % der Flächen innerhalb des S-Bahn-Rings auch tatsächlich bis Ende 2020 umsetzen werden.

Das Land wäre nur befugt, die Wirkungen der Parkraumbewirtschaftung in dem im Entwurf vorgesehenen Maß anzusetzen, wenn es verbindliche Zusagen der Bezirke gäbe, dass die Parkraumbewirtschaftung entsprechend umgesetzt wird. In den Tagen nach der Veröffentlichung des Entwurfs des Luftreinhalteplans war jedoch aus mehreren Bezirken zu hören, dass sie entweder dem Vorhaben insgesamt oder jedenfalls der möglichen Umsetzung skeptisch gegenüberstehen.

Ausweislich einer Präsentation der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin auf einer Veranstaltung am 18.3.2019 beträgt der Anteil von Flächen im Innenstadtring, die derzeit der Parkraumbewirtschaftung unterliegen, 35 %. Außerdem seien weitere 15 % in einer „konkreten Vorbereitung“. Das Ziel der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung auf 75 % der Flächen innerhalb des S-Bahn-Rings würde also gegenüber dem derzeitigen Zustand mehr als eine Verdoppelung verlangen. Die erforderlichen Schritte für eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung werden im LRP-Entwurf vom 15.4.2019 auf S. 230 ff. beschrieben. Das Land weist

³ VG Berlin, 9.10.2018, VG 10 K 207.16: *Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 27. Februar 2018 betont, dass eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG verstößt, die das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30/17 -, juris Rn. 35). Gemeint sind damit Maßnahmen, die beispielsweise der Bundesgesetzgeber treffen müsste.*

an mehreren Stellen darauf hin, dass es hier nur unterstützend im Sinne von Mittelbereitstellung und Bereitstellung von Expertise tätig sein kann, dass die Parkraumbewirtschaftung aber Aufgabe der Bezirke ist.

Für eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung bedarf es mehrerer zeitaufwändiger Schritte. Zunächst muss eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben und danach erstellt werden. Danach erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit. Für die Umsetzung müssen Verkehrszeichenpläne erstellt und Parkscheinautomaten beschafft und aufgestellt werden, außerdem müssen in den Bürger- und Ordnungsämtern die notwendigen Kapazitäten zur Vergabe von Anwohnerkarten und Ausnahmegenehmigungen vorgehalten werden, und schließlich muss die Überwachung der Parkraumbewirtschaftungszonen durch zusätzliches Personal gewährleistet werden.

Das Maßnahmenprogramm im LRP-Entwurf vom 15.4.2019 kann überhaupt nur angesetzt werden, wenn alle Bezirke mit Flächen innerhalb des S-Bahn-Rings diese Schritte zügig angehen. In einem solchen Fall dürfte eine schnelle Realisierung dann aber schon an Kapazitätsproblemen sowohl für die extern zu vergebenden Aufträge als auch für die das zusätzliche Verwaltungspersonal scheitern.

In dem Entwurf des LRP vom 15.4.2019 finden sich an keiner Stelle realistische Angaben, in welchen Zeiträumen die Parkraumbewirtschaftung in der geplanten Größenordnung umgesetzt werden kann. Damit fehlt es dem LRP hinsichtlich eines zentralen Instruments an einer belastbaren Datengrundlage, so dass der LRP-Entwurf vom 15.4.2019 keine Umsetzung der Vorgaben des Urteils des Verwaltungsgerichts ist.

Die beabsichtigte Wirkung der Parkraumbewirtschaftung wird auf S. 157 des LRP wie folgt angegeben:

Für die Bewertung der Wirkung auf die Luftqualität bis 2020 wird davon ausgegangen, dass eine Bewirtschaftung für etwa 75 % der Fläche erreicht wird. Dadurch reduziert sich die NO₂-Minderung auf den 117 kritischen Straßenabschnitten im Mittel auf 1,3 µg/m³ mit einer maximalen Minderung um 2,7 µg/m³ in der Lietzenburger Straße. Die Zahl der Straßenabschnitte mit NO₂-Grenzwertüberschreitungen reduziert sich damit von 117 auf 76 Abschnitte.

Da die Parkraumbewirtschaftung in Gänze aus Rechtsgründen nicht angesetzt werden kann, steht somit fest, dass es gegenüber dem LRP-Entwurf auf 41 zusätzlichen Straßenabschnitten zu Grenzwertüberschreitungen kommen wird, für die keine anderen Maßnahmen vorgesehen sind.

4. Unwirksamkeit der angeordneten Durchfahrverbote

Der LRP-Entwurf (S. 168) sieht folgende Durchfahrverbote vor:

Tabelle 8.2: Liste der Straßenabschnitte, für die ab Ende Juni 2019 Durchfahrverbote und Tempo 30 eingeführt werden

(Angabe der Länge von Knoten zu Knoten; Betroffene: Anwohnende an Abschnitten mit Überschreitung des NO₂-Grenzwertes)

Straße	von	bis	Länge	Betroffene
Leipziger Straße	Leipziger Platz (Ost)	Charlottenstraße	840	139
Brückenstraße	Köpenicker Straße	Holzmarktstraße	506	222
Reinhardtstraße	Charitéstraße	Kapelle-Ufer	151	151
Alt-Moabit	Gotzkowskystraße	Beusselstraße	150	155
Friedrichstraße	Unter den Linden	Dorotheenstraße	165	30
Stromstraße	Bughenagenstraße	Turmstraße	193	84
Hermannstraße	Silbersteinstraße	Emser Straße	240	55
Silbersteinstraße	Hermannstraße	Karl-Marx-Straße	690	467

Die Festlegung kurzstreckiger Durchfahrverbote ist unwirksam, jedenfalls kann deren Befolgung nicht mit dem erforderlichen Wahrscheinlichkeitsgrad prognostiziert werden. Die Polizei wird in einem Artikel der Berliner Zeitung vom 18.3.2019 „**Luftreinhalteplan: Hier müssen Autofahrer in Berlin mit Fahrverboten rechnen**“ wie folgt zitiert:

Benjamin Jendro weiß jetzt schon, wie viele Dieselnutzer auf die angekündigten 15 Durchfahrverbote reagieren werden. „Die tippen nur kurz aufs Gas – und dann sind sie auch schon durch“, sagte der Sprecher der Gewerkschaft der Polizei (GdP) in Berlin am Montag. Mit einer durchschnittlichen Länge von 160 Metern werden die Verbotszonen, die zum 1. Juli auf neun Berliner Hauptverkehrsstraßen beschildert werden sollen, äußerst übersichtlich sein.

Auch sonst würden die [Verbotsbereiche, die der Senat zur Luftreinhaltung plant](#) und zudem Tempo 30 umfassen, wohl nur wenig Wirkung entfalten, meinte Jendro. So lange es keine blaue Plakette gibt, die Polizeibeamte relativ einfach überprüfen können, werde eine wirkungsvolle Überwachung kaum möglich sein.

„Die Kollegen müssten jedes einzelne Fahrzeug anhalten, um anhand der Papiere festzustellen, ob es auf dem betreffenden Abschnitt unterwegs sein darf“, sagte der Polizeigewerkschafter. Für so aufwendige Überprüfungen fehle das Personal. „So etwas wäre bestenfalls im Rahmen von medienwirksamen Schwerpunktkontrollen möglich“, so

Jendro. „Doch für eine wirksame, dauerhafte Kontrolle hat die Berliner Polizei einfach keine Ressourcen.“

5. Unzulässiger Ansatz einer Minderung von 5 µg/m³ durch Anordnung von Tempo 30

Der LRP-Entwurf enthält auf S. 187 ff. eine Liste mit Straßenabschnitten, auf denen Tempo 30 zur Grenzwerteinhaltung angeordnet werden soll. Es wird entsprechend des Urteils des VG Berlin eine Minderungswirkung von 5 µg/m³ angesetzt.

Der Ansatz dieser Minderungswirkung ist mit den Vorgaben aus dem Urteil nicht vereinbar. In dem Urteil wird verlangt, dass die tatsächlich eintretende Minderung an den Tempo-30-Strecken von Anfang an durch ein Monitoring überwacht, also gemessen wird.⁴ Im LRP-Entwurf finden sich keine Vorgaben zur Überwachung des Minderungspotenzials.

Der Vollstreckungsschuldner kann nicht auf die modellhafte Auswertung der Ergebnisse von 5 Straßenabschnitten mit Tempo 30 verweisen (LRP-Entwurf, S. 132 ff.). Die Frage, welche NO₂-Minderung von Tempo 30 ausgeht, muss an jedem Abschnitt spezifisch durch Messungen ermittelt und beantwortet werden, da die Minderungswirkung von den konkreten Umständen, insbesondere vom Verkehrsfluss und der Verkehrsdichte, abhängt. Im Gegensatz zu den 5 Teststrecken geht es auch nicht darum, einen Vorher-Nachher-Vergleich durchzuführen, sondern es muss an den Tempo-30-Abschnitten nachgewiesen werden, dass der Grenzwert eingehalten wird. Dem Vollstreckungsschuldner ist es auch zuzumuten, an jedem der Abschnitte eine ausreichende Anzahl von Passivsammlern aufzustellen und nach Ablauf eines Jahres anhand der Messungen nachzuweisen, ob der Grenzwert unterschritten worden ist. Passivsammler sind weder unverhältnismäßig teuer, noch ist ihre Anbringung und spätere Auswertung unverhältnismäßig aufwändig.

Auf S. 187 des LRP-Entwurfs heißt es wörtlich:

Die Auswertung der Modellrechnungen ergibt 34 Straßen mit insgesamt 59 der 117 Prüfabschnitte, für die Tempo 30, aber keine Fahrverbote notwendig sind.

Da die durch die Anordnung von Tempo 30 angesetzte Minderung in Höhe von 5 µg/m³ wegen der fehlenden Anordnung der Überwachung durch ein Monitoring nicht angesetzt werden darf, kommt es daher gegenüber dem LRP-Entwurf auf 59 Straßenabschnitten weiterhin zur Grenzwertüberschreitung.

⁴ VG Berlin, 9.10.2018, 10 K 207.16, S. 22: *Die Kammer sieht es in diesem Zusammenhang als erforderlich an, dass die Annahme des Minderungspotenzials von Tempo-30-Zonen vom Beklagten durch Monitoring an den betroffenen Strecken überwacht wird. Sollten die Begleituntersuchungen ergeben, dass das angenommene Minderungspotenzial deutlich unterschritten wird, wird der Beklagte hierauf reagieren und für weitere Straßenabschnitte, die ohne den Abzug von 5 µg/m³ nach der Prognose für 2020 den Grenzwert nicht einhalten würden, zusätzliche Maßnahmen prüfen müssen. Falls ein deutlicher Rückgang der Belastung festgestellt wird, kann der Beklagte gegebenenfalls auch Dieselfahrverbote wieder aussetzen.*

6. Zusammenfassung

Der Vollstreckungsschuldner hält die Vorgaben aus dem Urteil des VG Berlin vom 9.10.2018, VG 10 K 207.16, in zentralen Punkten nicht ein. Der vorliegende LRP-Entwurf ist nicht geeignet, im Falle seiner Umsetzung die schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten. Darüber hinaus hält der Vollstreckungsschuldner den vom Gericht verbindlich gesetzten Zeitplan nicht ein und beabsichtigt auch nicht, von jetzt an gerechnet ausreichende Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen. Die beantragte Vollstreckungsmaßnahme ist daher erforderlich.

Peter Kremer
Rechtsanwalt