

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Oberverwaltungsgericht  
für das Land Nordrhein-Westfalen  
Postfach 63 09  
  
48033 Münster

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49 / 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49 / 30 / 88 47 28-10  
e-mail: klinger@geulen.com  
geulen@geulen.com  
www.geulenklinger.com

10. Dezember 2018

**KLAGE**

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

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte Dr. Reiner Geulen & Prof. Dr. Remo Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin,

**g e g e n**

**Land Nordrhein-Westfalen**,  
vertreten durch die Bezirksregierung Düsseldorf,  
Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf,

- Beklagter -

Beizuladen:  
**Stadt Oberhausen**,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Schwartzstraße 72, 46045 Oberhausen,

- Beizuladende -

wegen: Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV in Oberhausen.

vorläufiger Gegenstandswert: 30.000,00 € (entspricht den Streitwertbeschlüssen des BVerwG  
in den Dieselfahrverbotsurteilen vom 27. Februar 2018)

Namens und in als **Anlage K 1** beigefügter Vollmacht des Klägers erheben wir

## **Klage**

und beantragen,

den Beklagten zu verurteilen, den für die Stadt Oberhausen geltenden Luftreinhalteplan – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten – so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Oberhausen enthält,

hilfsweise,

den Beklagten zu verurteilen, den für die Stadt Oberhausen geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Oberhausen enthält.

Zur Klagebegründung wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

|  |          |
|--|----------|
| <b>A. Sachverhalt.....</b>   | <b>3</b> |
| <b>B. Rechtliche Würdigung .....</b>                                     | <b>7</b> |
| <b>I. Zulässigkeit der Klage .....</b>                                   | <b>7</b> |
| <b>II. Begründetheit der Klage.....</b>                                  | <b>8</b> |
| 1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten.....                              | 9        |
| 2. Überschreitung nur „so kurz wie möglich“.....                         | 10       |
| 3. Einschränkung des Auswahlermessens .....                              | 11       |
| 4. Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen .....        | 12       |
| 5. Zulässigkeit von Dieselfahrverboten .....                             | 17       |
| 6. Nichtbeachtung dieser Maßstäbe durch den Beklagten.....               | 18       |
| a. Fehlende Eignung der aktuellen Luftreinhalteplanung .....             | 19       |
| b. Möglichkeit von Dieselfahrverboten nach StVO .....                    | 20       |
| aa. Bekanntgabe durch Vz 251 in Verbindung mit einem Zusatzzeichen ..... | 21       |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| bb.       | Zulässigkeit atypischer Zusatzzeichen .....                   | 22        |
| cc.       | Anforderungen an Inhalt und Ausgestaltung von Zusatzzeichen . | 22        |
| c.        | Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten .....                    | 24        |
| d.        | Kontrollierbarkeit von Fahrverboten .....                     | 25        |
| <b>C.</b> | <b>Zusammenfassung .....</b>                                  | <b>26</b> |

## **A. Sachverhalt**

Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger Umweltschutzverband, der seit vielen Jahren schwerpunktmäßig im Bereich Luftreinhaltung aktiv ist. Er ist nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannt.

Der Beklagte ist für die Aufstellung des Luftreinhalteplans für den Bereich der Stadt Oberhausen zuständig.

Der für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) geltende Grenzwert im Jahresmittel von 40 µg/m<sup>3</sup> gemäß Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV ist seit dem 1. Januar 2010 einzuhalten.

Der Jahresmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> wurde in den vergangenen sieben Jahren an den Messstellen Mülheimer Straße und Mülheimer Straße 116 überschritten (Mülheimer Straße: 49 µg/m<sup>3</sup> (2017), 48 µg/m<sup>3</sup> (2016), 53 µg/m<sup>3</sup> (2015), 55 µg/m<sup>3</sup> (2014), 52 µg/m<sup>3</sup> (2013), 58 µg/m<sup>3</sup> (2012), 58 µg/m<sup>3</sup> (2011); Mülheimer Straße 116: 46 µg/m<sup>3</sup> (2017), 48 µg/m<sup>3</sup> (2016), 46 µg/m<sup>3</sup> (2015), 50 µg/m<sup>3</sup> (2014), 49 µg/m<sup>3</sup> (2013), 52 µg/m<sup>3</sup> (2012), 54 µg/m<sup>3</sup> (2011)).

Den größten Anteil an der Belastung durch Stickoxide in Oberhausen haben dabei die regionale Hintergrundbelastung mit 27 % (Mülheimer Straße) bis 44 % sowie der Straßenverkehr (Summe aus lokalem und urbanem Anteil) mit bis zu 55 % (Mülheimer Straße). Nach lokalem und regionalem Kfz-Verkehr steht an dritter Stelle die Industrie mit maximal 13 %. Auch Quellen aus Hausbrand und Kleinf Feuerungen leisten mit bis zu 5 % Beiträge an der Stickoxid-Belastung (vgl. S. 74 LRP Ruhrgebiet West 2011 i.d.F. 15.6.15).

Für die Stadt Oberhausen gilt seit dem Jahr 2008 ein Luftreinhalteplan. Der Plan gilt nicht allein für die Stadt Oberhausen, sondern auch für die Städte Duisburg, Essen und

Mülheim an der Ruhr. Er wurde mehrfach fortgeschrieben. Im Moment gilt für die Stadt Oberhausen der Luftreinhalteplan Ruhrgebiet 2011 – Teilplan West, in der Fassung vom 15. Juni 2015.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat Anfang 2017 mit einer Fortschreibung des Luftreinhalteplanes begonnen. Das Aufstellungsverfahren sieht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die am 18. September 2018 begonnen hat und bis zum 31. Oktober 2018 fortbesteht. Die Fortschreibung soll am 1. Januar 2019 in Kraft treten.

Der aktuell geltende Luftreinhalteplan umfasst verschiedene Maßnahmen:

Im Gebiet des LRP Ruhrgebiet Teilgebiet West wurde eine Umweltzone eingerichtet. Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 wurden Fahrzeuge der Schadstoffgruppe 1 (Fahrzeuge ohne Plakette) ausgeschlossen. Mit Wirkung ab dem 1. Januar 2013 wurde das Einfahrtverbot in die Umweltzone Ruhrgebiet auf Fahrzeuge der Schadstoffgruppe 2 (Fahrzeuge mit roter Plakette) ausgedehnt. Mit Wirkung ab dem 1. Juli 2014 (Auslaufen der Flottenregelung für Unternehmen) wurde das Einfahrtverbot in die Umweltzone Ruhrgebiet auf Fahrzeuge - der Schadstoffgruppe 3 (Fahrzeuge mit gelber Plakette) ausgedehnt. Es bestehen unterschiedliche Ausnahmeregelungen.

Der Luftreinhalteplan enthält 25 regionale Maßnahmen. Hierzu zählen: betriebliches und kommunales Mobilitätsmanagement; VRR-Tickets, die auf spezielle Nutzergruppen zugeschnitten sind; Bewerbung Firmentickets/Firmentickets für Unternehmen; Optimierung des individuellen Parkraummanagements; Anreizschaffung zur ÖPNV-Nutzung; Verdichtung des beschilderten Radverkehrsnetzes NRW/ Neubau, Ausbau und Instandhaltung von Radwegen und Bahntrassenwegen; Neubeschaffung von emissionsarmen ÖPNV-Bussen; Vergabe von Fahrleistungen im ÖPNV und Schülerverkehr; Lkw-Routenplanung; Umweltbewusstes Fahren von Fahrerinnen und Fahrern öffentlicher Verwaltung; Förderung umweltfreundlicher Dienstfahrten und -gänge, Förderung eines möglichst umweltfreundlichen Mobilitätsverhaltens in den Unternehmen; Landes- und Regionalplanung; Bauleitplanung; staubmindernde Maßnahmen bei Baustellen; Emissionsarme Baumaschinen; Energieversorgung; Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe; Betrieb von Einzelraumfeuerungsanlagen; die Städte nehmen nach Möglichkeit am Zertifizierungsverfahren „European Energy Award (EEA)“ teil; zur Luftreinhaltepla-

nung im Ruhrgebiet wird eine abgestimmte Pressearbeit durchgeführt; Konzept zur Identifizierung maßgeblicher bestehender Quellen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger Anlagen (PM10 und NO<sub>2</sub>) und Kontrolle der verkehrlichen Maßnahmen; Umsetzungsüberprüfung der Maßnahmen des Luftreinhalteplans.

Von den Maßnahmen sind die meistens bereits umgesetzt. Die Maßnahmen „Anreizschaffung zur ÖPNV-Nutzung; Vergabe von Fahrleistungen im ÖPNV und Schülerverkehr; Förderung eines möglichst umweltfreundlichen Mobilitätsverhaltens in den Unternehmen und Landes- und Regionalplanung“ wurden lediglich begonnen. Die Maßnahme „Einzelraumfeuerungsanlagen für feste Brennstoffe“ wurde noch nicht begonnen.

Bezüglich der Stadt Oberhausen gibt es zusätzliche lokale Maßnahmen: Lkw-Durchfahrtsverbot Mülheimer Straße (umgesetzt); Lkw-Durchfahrtsverbot Hartmannstraße (umgesetzt); Potenzialanalyse Mülheimer Straße (umgesetzt); ÖPNV-Bevorrechtigung; Öffnung von Einbahnstraßen für den Radverkehr; Mobilitätsmanagement Oberhausen; Die Stadt Oberhausen wird ihren Nahverkehrsplan u.a. mit dem Ziel fortschreiben, Anreize zum Umstieg auf den ÖPNV zu schaffen (umgesetzt); Ausschreibungen von Schul- und Bäderfahrten (umgesetzt); LKW-Führungskonzept Mülheimer Straße (umgesetzt); Verbesserung des Verkehrsmanagements; Einrichtung von Ladezonen; Erstellung eines Wegweisers für energiesparendes Verhalten und finanzielle Fördermöglichkeiten (umgesetzt); Gebäudesanierung; Transport- und Lieferfirmen, Entsorgungsunternehmen und große Unternehmen werden auf der Internetseite der Stadt Oberhausen über Möglichkeiten bzw. Erfordernisse zur Umrüstung auf schadstoffarme Antriebe aufgeklärt (umgesetzt); die Verkehrsüberwachung wird verstärkt (umgesetzt); Minderung von Luftverunreinigungen durch Anpflanzungen an Belastungsschwerpunkten; im Rahmen der Bauleitplanung wird der „Oberhausener Leitfaden Klimaschutz in der Bauleitplanung“ angewendet (umgesetzt).

Eine Prognose für die Wirksamkeit einer Maßnahme erfolgt lediglich für die Maßnahme „Grüne Umweltzone“. Der Luftreinhalteplan erläutert, welcher Rückgang bis zum Jahr 2015 erreicht werden kann (vgl. S. 167 des LRP Ruhrgebiet West 2011 i.d.F. 15.6.15). Die höchsten Minderungen (bis zu -13 µg/m<sup>3</sup> für NO<sub>2</sub> und bis zu -1,3 µg/m<sup>3</sup> für PM10) würden typischerweise für Straßen mit sehr hohem Verkehrsaufkommen erzielt. An weniger stark befahrenen Straßen gehe die Belastung um ca. -0,5 µg/m<sup>3</sup> für NO<sub>2</sub> und ca. -0,2 µg/m<sup>3</sup> für PM10 zurück. Zu diesem Ergebnis kam der Beklagte unter der Betrachtung

des Bezugsjahres 2009 (vgl. S. 168 f. des LRP Ruhrgebiet West 2011 i.d.F. 15.6.15).

Im Jahr 2011, also dem Jahr als der momentan geltende Luftreinhalteplan aufgestellt wurde, lag der NO<sub>2</sub>-Wert an der Mühlheimer Straße bei 58 µg/m<sup>3</sup>. Im Jahr 2015 lag er bei 53 µg/m<sup>3</sup>. Es ist demnach nicht zu einer Reduktion von -13 µg/m<sup>3</sup> für NO<sub>2</sub> gekommen, sondern lediglich zu einer Reduktion von -5 µg/m<sup>3</sup>.

Bei einer großen Anzahl weiterer Maßnahmen des LRP Ruhrgebiet Teilgebiet West ließen sich die Wirkungen nach Ansicht des Beklagten nicht hinreichend genau quantifizieren, da sie auch von lokalen Besonderheiten geprägt seien (vgl. S. 169 des LRP Ruhrgebiet West 2011 i.d.F. 15.6.15).

Der Beklagte kommt zu dem Schluss, dass sich die Belastungssituation vielerorts verbessert habe, aber dass es dennoch an vielen Stellen zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte NO<sub>2</sub> kommen werde. Insbesondere trage der Straßenverkehr maßgeblich zu der Luftschadstoffbelastung bei. Die Kraftfahrzeugemissionen müssten daher reduziert werden. Hierzu diene die Umweltzonenregelung und die Erarbeitung diverser Maßnahmen in Projektgruppen (vgl. S. 177 des LRP Ruhrgebiet West 2011 i.d.F. 15.6.15).

Der Beklagte benennt nur die Maßnahme „grüne Umweltzone“ konkret und stützt sie durch (unkonkrete) Prognoseberechnungen. Alle anderen Maßnahmen sind unbestimmt und begründen keine prognostischen Betrachtungen.

Die im LRP Ruhrgebiet 2011 - Teilgebiet West i.d.F. 15. Juni 2015 festgelegten Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung für Stickstoffdioxid NO<sub>2</sub> so kurz wie möglich zu halten. Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge – die nach den Urteilen des BVerwG vom 27. Februar 2018 (7 C 26.16 und 7 C 30.17) zulässigen und verhältnismäßig ausgestaltet werden können – vorerst nicht konkret in den Blick genommen.

Vor diesem Hintergrund hat der Kläger am 24. August 2017 beantragt, den für Oberhausen geltenden Luftreinhalteplan unverzüglich so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung (1. Januar 2018) der in der 39. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz geregelten Grenzwerte für NO<sub>2</sub> im

gesamten Stadtgebiet enthält. Zudem forderte der Kläger den Beklagten auf, ihm mitzuteilen welche konkreten Maßnahmen eingeleitet wurden, beziehungsweise vor diesem Datum eingeleitet werden, um kurzfristig eine Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte sicherzustellen,

### **Anlage K 2.**

Mit Schreiben vom 5. März 2018 wiederholte der Kläger seinen Antrag nach den Urteilen des BVerwG vom 27. Februar 2018,

### **Anlage K 3.**

## **B. Rechtliche Würdigung**

Die Klage ist zulässig (II.) und begründet (III.).

### **I. Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts**

Die erstinstanzliche sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts ist gegeben.

Der Senat hat dies geklärt.

### **II. Zulässigkeit der Klage**

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Dies ergibt sich bereits aus dem Urteil des BVerwG vom 5. September 2013 (7 C 21.12, BVerwGE 147, 312). Der Kläger war auch Kläger in dem vor dem BVerwG geführten Verfahren. Der Kläger kann als nach § 3 UmwRG anerkannter Verband geltend machen, durch die Ablehnung der Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. der 39. BImSchV entspricht, in seinen Rechten verletzt zu sein.

Die Zulässigkeit der Klage ergibt sich nunmehr auch aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4a UmwRG 2017 i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. der Anlage 5 Nr. 2.2 des UVPG.

Die Luftreinhalteplanung des Beklagten, die keine *schnellstmögliche* Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht, ist rechtswidrig. Die im aktuellen Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen sind ungeeignet, eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten.

Die Bestimmtheit des Hauptantrags ergibt sich daraus, dass er der Tenorierung entspricht, die das BVerwG in den Urteilen vom 27. Februar 2018 (7 C 26.16 und 7 C 30.17) gewählt hat. Der vorsorgliche Hilfsantrag enthält den Antrag, den das BVerwG im Urteil vom 5. September 2013 (7 C 21/12) als zulässig angesehen hat.

### **III. Begründetheit der Klage**

Die Klage ist begründet.

Dem Kläger steht ein im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgender Anspruch auf Änderung/Fortschreibung des geltenden Luftreinhalteplans zu.

Der für Stickstoffdioxid gem. Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV geltende Grenzwert im Jahresmittel von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , der ab dem 1. Januar 2010 einzuhalten war, wird im Stadtgebiet überschritten.

In dieser Situation hat der Beklagte nach § 47 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 27 der 39. BImSchV einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigung festlegt. Diese Maßnahmen müssen nach § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten, wodurch die Vorschrift des Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 S. 1 der Richtlinie 2008/50/EG in das nationale Recht umgesetzt wird.

Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung so *kurz wie möglich* zu halten. Maßnahmen, deren Ergreifen schon heute möglich wäre, wie beispielsweise das Dieselfahrverbot, werden hingegen nicht in Betracht gezogen.



Der Beklagte verkennt mit seiner Luftreinhalteplanung daher die ihm obliegenden Rechtspflichten.

Im Einzelnen:

### **1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten**

Das Überschreiten der seit 2010 einzuhaltenden Grenzwerte für NO<sub>2</sub> stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG dar. Nach Unterabsatz 1 dieser Vorschrift stellen die Mitgliedsstaaten sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Stickstoffdioxid ab 2010 nicht mehr überschritten werden.

Die Pflicht zur Grenzwerteinhaltung nach Fristablauf stellt eine *Ergebnisverpflichtung* dar.

Schon die Richtlinie 1999/30/EG aus dem Jahr 1999 führte die Grenzwerte für NO<sub>2</sub> ein und verpflichtete die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Grenzwerte spätestens ab dem 1. Januar 2010 einhalten zu können. Nach Fristablauf kennt die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte, abgesehen von der heute nicht mehr möglichen Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 bzw. Abs. 2 oder einer Berücksichtigung natürlicher Emissionsquellen nach Art. 20 der Richtlinie 2008/50/EG, keine Erleichterungen mehr.

Diese Unbedingtheit der Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung nach Fristablauf hat der EuGH in seinem Urteil vom 19. Dezember 2012 klargestellt (*Kommission vs. Italien*, C-68/11). Er stellt hier in Randnummer 60 fest,

*„dass die Mitgliedstaaten die ursprünglich gesetzten Fristen einhalten müssen, sofern der Unionsgesetzgeber eine Richtlinie nicht zur Verlängerung der Umsetzungsfrist ändert“.*

In seinem Urteil vom 19. November 2014 hat der Gerichtshof betont, dass es sich bei der Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>2</sub> um eine Ergebnisverpflichtung handelt (*Client Earth*, C-404/13, Rn. 30). Den Grenzwerten für NO<sub>2</sub> kommt daher – so

lässt sich der Begriff der Ergebnisverpflichtung verstehen – noch eine höhere Verbindlichkeit zu als dem Grenzwert für Feinstaub. Den Mitgliedsstaaten ist es daher nicht erlaubt, die Umsetzung der Richtlinie „nach eigenem Ermessen hinauszuschieben“. Vielmehr mussten sie „alle erforderlichen Maßnahmen“ treffen, um der auch von einer Fristverlängerung unberührten Ergebnisverpflichtung nachzukommen (EuGH, a.a.O., Rn. 31).

Ein Entschließungsermessen der Mitgliedstaaten dahingehend, ob sie die Grenzwerte überhaupt fristgerecht einhalten möchten, besteht daher nicht.

## **2. Überschreitung nur „so kurz wie möglich“**

Sofern das von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG geforderte Ergebnis der fristgerechten Grenzwerteinhaltung nicht erreicht wird, muss der Mitgliedsstaat einen Luftqualitätsplan erstellen, der den in Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG genannten Anforderungen genügt.

Diese Vorschrift lautet:

*„Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann“.*

Die Vorschrift schreibt gerade nicht nur das Ergreifen „angemessener Maßnahmen“ vor. Vielmehr erfordert sie im Hinblick auf die oben dargestellte Ergebnisverpflichtung des Art. 13 Abs. 1, dass die ergriffenen Maßnahmen geeignet sind, die Grenzwertüberschreitung „so kurz wie möglich“ zu halten. Diese qualifizierten Anforderungen lassen sich damit erklären, dass im Anwendungsbereich dieser Vorschrift, also einer Grenzwertüberschreitung *nach* Fristablauf, ein Verstoß gegen die Ergebnisverpflichtung bereits eingetreten ist.

Da Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2008/50/EG gerade der Herstellung rechtmäßiger Zustände dient, müssen sich alle ergriffenen Maßnahmen an dem Ziel der schnellstmöglichen Grenzwertreichung messen lassen. Dass die Ergebnisverpflichtung aus Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie selbständig und absolut gilt, betont der EuGH in

seinem Urteil vom 19. November 2014 – *Client Earth*. Hier stellt er fest, dass der Verstoß gegen Art. 13 der Richtlinie nicht allein dadurch beendet wird, dass überhaupt ein Luftreinhalteplan im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 erlassen wird (EuGH, a.a.O. Rn. 42). Der Verstoß gegen die Ergebnisverpflichtung dauert vielmehr so lange an wie die Grenzwerte überschritten werden.

Eine anhaltende Grenzwertüberschreitung wie in Oberhausen ist wiederum ein Indiz dafür, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht „geeignet“ sind zur schnellstmöglichen Zielerreichung, was auch die EU-Kommission in dem gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren betont. Um die an die Ergebnisverpflichtung gekoppelte Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie zu erfüllen, muss der Planungsträger daher weitergehende Maßnahmen ergreifen.

### **3. Einschränkung des Auswahlermessens**

Im Rahmen der Planung steht dem Planungsträger hinsichtlich der *Auswahl* der Maßnahmen ein Wertungsspielraum zu. Dieser Wertungsspielraum besteht jedoch nur im Rahmen des vorgegebenen Ziels einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung (EuGH, Urteil vom 19. November 2014 – *Client Earth* – a.a.O., Rn. 57; BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312-329, Rn. 59).

Diese Zielvorgabe erfordert zum einen ein schnelles und engagiertes Tätigwerden. Dies hat das BVerwG bereits in seinem Urteil vom 5. September 2013 zum Luftreinhalteplan Darmstadt betont. Wegen der klaren zeitlichen Anforderung in Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2, die Grenzwertüberschreitung „so kurz wie möglich“ zu halten, sei ein bloßes Anstreben der Grenzwerterreicherung oder ein schrittweises Vorgehen nach der neuen Rechtslage ungenügend (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312-329, Rn. 59). Vielmehr müsse sich die Maßnahmen „auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Moments rechtfertigen lassen“ (BVerwG, a.a.O., Rn. 60).

Dem stehe insbesondere auch das Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008 (C-237/07 *Janecek*) nicht entgegen, in dem der EuGH in Randnummer 47 des Urteils noch ein schrittweises Vorgehen hat genügen lassen (BVerwG, a.a.O., Rn. 60). Denn dieses bezog sich lediglich auf Aktionspläne nach der Vorschrift des Art. 7 Abs. 3 der alten Richtlinie 96/62/EG, welche ein weitergehendes Ermessen zuließ. Auf Luftreinhaltepläne im

Sinne von Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der neuen Richtlinie 2008/50/EG sei diese Rechtsprechung aufgrund des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift mit der Formulierung „so kurz wie möglich“ nicht anwendbar.

Das BVerwG hat in seinem Urteil vom 5. September 2013 weiter festgestellt, dass das planerische Ermessen sogar auf die Festlegung einer bestimmten Maßnahme eingegrenzt sein kann, wenn allein die Wahl dieser Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt (BVerwG, a.a.O., Rn. 59). Der EuGH hat in seinem Urteil vom 19. November 2014 betont, dass es bei einer unzureichenden Planung durch die zuständigen Planungsträger schließlich den angerufenen Gerichten (!) obliege, *jede* erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit die Behörde eine den Bedingungen der Richtlinie entsprechende Planung erstellt (EuGH, a.a.O., Rn. 58).

#### **4. Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen**

Eine Maßnahme, die der schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung dient, kann dabei nicht unter Hinweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (etwa, weil sie zu teuer oder politisch nicht opportun wäre) ausgeschlossen werden.

Vielmehr müssen alle objektiv möglichen Maßnahmen ergriffen werden, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten. Eine andere Auslegung wäre nicht mit dem oben dargestellten Charakter des Art. 13 Abs. 1 als Ergebnisverpflichtung und der Funktion des Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 als Notfallregelung vereinbar.

Der EuGH hat in diesem Sinne in seiner *Italien*-Entscheidung vom 19. Dezember 2012 entschieden (EuGH, a.a.O., Rn. 59-64) in Bezug auf die Luftreinhalteplanung, dass den Mitgliedstaaten selbst „drastische wirtschaftliche (...) Maßnahmen“, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlich wären, abverlangt werden können, wenn diese erforderlich sind, um den Grenzwerten Rechnung zu tragen.

Dem Urteil lag ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien wegen der anhaltenden Überschreitung der Grenzwerte für PM<sub>10</sub> in vielen italienischen Gebieten zugrunde. In dem Verfahren versuchte sich die Italienische Republik u.a. damit zu rechtfertigen, dass das Ziel der Grenzwerteinhaltung nicht zu erreichen war. Denn dafür hätte es „drastischer Maßnahmen auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene und einer Verletzung der

Grundrechte und -freiheiten wie des freien Waren- und Personenverkehrs, der privatwirtschaftlichen Initiative und des Rechts der Bürger auf öffentliche Versorgungsleistungen bedurft“, so der Mitgliedstaat (EuGH, a.a.O., Rn. 40). Italien führt außerdem zu seiner Rechtfertigung an, dass der Richtliniengeber mangels technischen Wissens zu kurze Fristen festgelegt habe und dass die einzelnen Politiken der Europäischen Union zur Reduzierung der Ausgangsstoffe von PM<sub>10</sub> nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht hätten (EuGH, a.a.O., Rn. 41).

Der EuGH erblickt in *keinem* dieser Argumente einen Rechtfertigungsgrund für die Grenzwertüberschreitung. Er betont,

*„dass die Mitgliedstaaten die ursprünglich gesetzten Fristen einhalten müssen, sofern der Unionsgesetzgeber eine Richtlinie nicht zur Verlängerung der Umsetzungsfrist ändert“*

(EuGH, a.a.O., Rn. 60).

Steht daher ein „objektiver Verstoß“ gegen die unionsrechtlichen Verpflichtungen fest, sei es

*„unerheblich, ob der betreffende Mitgliedstaat den Verstoß absichtlich oder fahrlässig begangen hat oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten des Mitgliedstaats beruht“*

(EuGH, a.a.O., Rn. 62-63).

Lediglich in Fällen

*„höherer Gewalt“,*

so der EuGH in Randnummer 64, könne man auf Maßnahmen unter engen zeitlichen Voraussetzungen verzichten. Für den EuGH sind die von Italien vorgetragene Argumente und somit auch das Argument der Unverhältnismäßigkeit jedoch „zu allgemein und ungenau, um einen Fall höherer Gewalt begründen zu können“ (EuGH, a.a.O., Rn. 65). Dass die Mitgliedstaaten erhebliche finanzielle Mittel in die Hand nehmen müssen, um die Grenzwerte einzuhalten, kann daher eine Grenzwertüberschreitung nicht rechtfertigen.

Auch der Entscheidung des EuGH vom 19. November 2014 – *Client Earth* – ist zu entnehmen, dass die Ergebnisverpflichtung der Einhaltung der Grenzwerte für NO<sub>2</sub> allenfalls im Falle *objektiver* Hindernisse gelockert werden kann. Der EuGH stellt hier fest, dass eine Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG allenfalls in Betracht komme, wenn sich „objektiv zeigt, dass diese Grenzwerte [...] innerhalb der festgelegten Frist nicht eingehalten werden können“ (EuGH, a.a.O., Rn. 33). Subjektive Annahmen über die Möglichkeit einzelner Maßnahmen und die Erreichbarkeit der Grenzwerte sind daher unbeachtlich. Dies gilt erst recht nach endgültigem Fristablauf.

Das VG Wiesbaden hat in seinem Urteil vom 30. Juni 2015 daher bereits darauf hingewiesen, dass „finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte nicht dazu führen [dürfen], von Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte abzusehen“. Vielmehr „müssen gegebenenfalls finanzielle und wirtschaftliche Aspekte zurückstehen“, um das Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes zu erreichen (VG Wiesbaden, Urteil vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15, juris).

Das VG Hamburg hat in seinem Urteil vom 5. November 2014 zum Luftreinhalteplan Hamburg ebenfalls in diesem Sinne festgestellt, dass die planende Behörde bei einer erforderlichen Fortschreibung eines Plans ihren Blick nicht von vornherein auf solche Maßnahmen verengen darf, deren Finanzierbarkeit bereits gesichert ist. Vielmehr muss sie auch einen erhöhten Mitteleinsatz erwägen, sofern hierdurch schneller greifende Maßnahmen ermöglicht werden (VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 – 9 K 1280/12, BeckRS 2015, 44073, Rn. 47).

Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen in seinem Urteil vom 22. Oktober 2014 zum Luftreinhalteplan Reutlingen betont, dass der Planungsträger sogar zu erwägen hat, „ob er durch finanzielle Anreize Maßnahmen der Beigeladenen oder anderer Entscheidungsträger anstoßen oder vorantreiben kann, die ebenfalls zu einer Reduzierung der überschrittenen Werte beitragen können“ (z.B. Ausbau/Umgestaltung der Parkraumbewirtschaftung, Förderung des Baus der Stadtbahn, kostenloses oder verbilligtes ÖPNV-Ticket etc.)“ (VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 1 K 154/12, ZUR 2015, 111, (114)).

Ganz explizit hat der EuGH außerdem in Bezug auf die Qualität von Badegewässern

geklärt, welche Auswirkungen eine Ergebnisverpflichtung auf die Beurteilung der Möglichkeit des Ergreifens bestimmter Maßnahmen hat. Hieraus lassen sich auch Rückschlüsse für den Bereich der Luftreinhaltung ziehen.

Ähnlich wie die Luftqualitäts-Richtlinie sehen auch die Vorschriften über die Qualität der Badegewässer Umweltqualitätsziele zum Schutz von Umwelt und Gesundheit und korrespondierende Maßnahmenprogramme zur Zielerreichung vor. Die Vorschrift des Art. 4 Abs. 1 der früheren Richtlinie über die Qualität von Badegewässern 76/160/EWG ist strukturell vergleichbar mit der Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, indem sie die Mitgliedstaaten zum Ergreifen der „notwendigen Maßnahmen“ zur Zielerreichung verpflichtet, um die nach der Richtlinie festgelegten Grenzwerte binnen zehn Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie einzuhalten.

In Bezug auf diese Vorschrift hat der EuGH in seinem Urteil vom 14. Juli 1993 (C-56/90, *Kommission vs. Vereinigtes Königreich*, Rn. 43–44) festgestellt, dass die Verpflichtung zum Ergreifen aller „notwendigen“ Maßnahmen nicht auf das Ergreifen aller „durchführbaren“ Maßnahmen begrenzt ist:

*„Die einzigen Ausnahmen von der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtung, das Erforderliche zu unternehmen, damit ihre Badegewässer den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, sind die in den — oben zusammenfassend dargestellten — Bestimmungen der Artikel 4 Absatz 3, 5 Absatz 2 und 8 vorgesehenen Ausnahmen. Hieraus folgt, dass die Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die Erreichung bestimmter Ziele Sorge zu tragen, und dass sich die Staaten, von den genannten Ausnahmen abgesehen, nicht auf besondere Umstände berufen können, um die Nichterfüllung dieser Verpflichtung zu rechtfertigen.*

*Infolgedessen kann das Vorbringen des Vereinigten Königreichs, es habe alle durchführbaren Maßnahmen getroffen, nicht über die ausdrücklich erlaubten Abweichungen hinaus einen zusätzlichen Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung der Verpflichtung liefern, dafür zu sorgen, dass die fraglichen Gewässer wenigstens den Anforderungen des Anhangs der Richtlinie entspreche“.*

Über diese gesetzlichen Ausnahmeregelungen hinaus könne – wenn überhaupt – nur ein Fall der absoluten materiellen Unmöglichkeit eine Nichterfüllung des auferlegten Ziels rechtfertigen (Rn. 46). Diese Rechtsprechung wurde bestätigt u.a. in den Fällen C-92/96 *Kommission vs. Spanien*, C-198/97 *Kommission vs. Deutschland*, C-307/98 *Kommission vs. Belgien*, C-147/00 *Kommission vs. Frankreich*, C-268/00 *Kommission*

vs. *Niederlande*, C-368/00 *Kommission vs. Schweden*, C-427/00 *Kommission vs. Vereinigtes Königreich*, C-226/01 *Kommission vs. Dänemark*, C-272/01 *Kommission vs. Portugal*. In *keinem* dieser Fälle konnte die Nichteinhaltung der Grenzwerte gerechtfertigt werden.

Die Ergebnisverpflichtung zur Luftreinhaltung impliziert also, dass hinsichtlich der hierfür zu ergreifenden Maßnahmen keine Beschränkung in Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit besteht.

Eine andere Auslegung wäre auch nicht mit dem Zweck der Vorschrift des Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie zu vereinbaren. Die Vorschrift dient als eine Art Notregelung dem Zweck, schwerwiegende Verstöße gegen das Unionsrecht zu beenden, welche gravierende Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt haben.

Die WHO kommt zu dem Ergebnis, dass die Luftverschmutzung durch Feinstaub die durchschnittliche Lebenserwartung aller Menschen in der EU um 8,6 Monate, in Deutschland um 10,2 Monate verkürzt. Nach Angaben der Europäischen Umweltagentur aus dem Jahr 2014 erhöht die NO<sub>2</sub>-Exposition unter anderem die gesamt-, kardiovaskuläre und respiratorische Mortalität und ist Ursache von Atemwegserkrankungen in Verbindung gebracht (Europäische Umweltagentur (2014)).

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die in der Richtlinie 2008/50/EG vorgesehenen Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit noch nicht einmal den Empfehlungen der WHO entsprechen. Angesichts der neuen Erkenntnisse zu Gesundheitsgefährdungen durch eine kurz- und langfristige NO<sub>2</sub>-Exposition empfiehlt die WHO eine Absenkung des EU-Grenzwertes für NO<sub>2</sub> (WHO – REVIHAAP project, 2013, Review of evidence on health aspects of air pollution). Dadurch, dass die im Entwurf der Richtlinie 2008/50/EG noch vorgeschlagenen deutlich niedrigeren Grenzwerte gerade nicht festgeschrieben wurden, sind Aspekte der Durchführbarkeit der Emissionsreduzierung zudem bereits auf gesetzgeberischer Ebene berücksichtigt worden.

Vor diesem Hintergrund stellt die Maßgabe der Eignung zur *schnellstmöglichen* Grenzwerterreicherung, die in der Vorgängerrichtlinie noch nicht enthaltenen war, keineswegs eine unbeachtliche redaktionelle Abweichung dar, sondern eine bewusste Anhebung



des Anforderungsniveaus angesichts bestehender gravierender Gesundheitsgefährdungen. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2008/50/EG, nach dem die Vorgängerrechtsvorschriften „grundlegend geändert werden [mussten], damit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entwicklungen im Bereich der Gesundheit und den Erfahrungen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden kann“. Auch Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2008/50/EG betont, dass es zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt „von besonderer Bedeutung“ ist, „die effizientesten“ Emissionsminderungsmaßnahmen zu ergreifen. Diese Anforderungen gehen ersichtlich über das Ergreifen nur „angemessener“ Maßnahmen hinaus.

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass die Mitgliedstaaten nunmehr bereits 18 Jahre Zeit zur Erreichung der Grenzwerte hatten. Denn bereits seit der Einführung der Grenzwerte durch die Richtlinie 1999/30/EG aus dem Jahr 1999 waren sie zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen zur fristgerechten Grenzwerteinhaltung verpflichtet. Es ist daher auch aus diesem Grund nicht unverhältnismäßig, qualifizierte Anforderungen an die Eignung der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwertüberschreitung zu stellen.

## **5. Zulässigkeit von Dieselfahrverboten**

Die Einführung zonen- und streckenbezogener Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge ist zulässig. Dies hat das BVerwG in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17 festgestellt.

Das BVerwG hat bestätigt, dass sowohl unions- als auch bundesrechtliche Vorschriften dazu verpflichten, durch in Luftreinhalteplänen enthaltene geeignete Maßnahmen den Zeitraum einer Überschreitung der seit 1. Januar 2010 geltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten.

Vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, dass nationales Recht, dessen unionsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, unangewendet bleiben muss, wenn dies für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts erforderlich ist (BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17).

Dies hat der EuGH erst ebenfalls bestätigt (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, *Protect*, Rn. 56). Er stützt sich dabei auf das Prinzip der „praktischen Wirksamkeit“ (*effet utile*), dessen fundamentale Bedeutung für das Unionsrecht seit Jahrzehnten anerkannt ist. Im *Simmenthal*-Urteil hatte der EuGH festgestellt, dass die praktische Wirksamkeit einer Bestimmung geschmälert würde, wenn das Gericht das Gemeinschaftsrecht (jetzt: Unionsrecht) nicht nach Maßgabe der Rechtsprechung unmittelbar anwenden könne (EuGH, Rs. 106/77 Slg. 1978 S. 629, 644 f.). Nationale Gerichte sind also verpflichtet, für die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu sorgen, indem sie entgegenstehende Vorschriften des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lassen. Einer vorherigen Beseitigung der Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren bedarf es dazu nicht (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017, C-664/15, *Protect*, Rn. 56).

Dass das Bundesrecht zonen- wie streckenbezogene Verkehrsverbote speziell für Dieselfahrzeuge nicht vorsieht, steht der Zulässigkeit von Dieselfahrverboten folglich nicht entgegen. Die „Plakettenregelung“ sowie die StVO, soweit diese der Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung entgegenstehen, müssen unangewendet bleiben, wenn ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge sich als die einzig geeignete Maßnahme erweist, den Zeitraum einer Nichteinhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten (BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17).

Das BVerwG hat außerdem festgestellt, dass die StVO die Beschilderung von zonalen und streckenbezogenen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge ermöglicht (siehe unten b). Dem steht auch nicht entgegen, dass der Vollzug solcher Verbote gegenüber einer „Plakettenregelung“ deutlich erschwert ist (BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17).

Beim Erlass solcher zonen- und streckenbezogenen Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge muss dann lediglich sichergestellt werden, dass der auch im Unionsrecht verankerte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt (siehe unten c).

## **6. Nichtbeachtung dieser Maßstäbe durch den Beklagten**

Den oben dargestellten Anforderungen wird die Luftreinhalteplanung des Beklagten nicht gerecht. Denn diese ist nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung „so kurz wie

möglich“ zu halten.

#### **a. Fehlende Eignung der aktuellen Luftreinhalteplanung**

Die fehlende Eignung der in den derzeit geltenden Plänen enthaltenen Maßnahmen, die Schadstoffemissionen schnellstmöglich spürbar zu beschränken, ergibt sich bereits aus der Tatsache anhaltender Grenzwertüberschreitungen. Diese sind ausreichendes Indiz dafür, dass der Beklagte keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um den Zeitraum der Nichteinhaltung schnellstmöglich zu beenden.

Auch die im Luftreinhalteplan Ruhrgebiet 2011 Teilplan West i.d.F.v. 15. Juni 2015 festgelegten Maßnahmen werden nicht dazu führen, dass die seit 2010 rechtlich verbindlichen Grenzwerte für NO<sub>2</sub> „schnellstmöglich“ eingehalten werden.

Der Beklagte macht keine konkreten Prognosen, bis zum welchem Zeitpunkt der Grenzwert in der Mühlheimer Straße eingehalten werden kann.

Bis auf die Maßnahme „Grüne Umweltzone“ sind die Maßnahmen des Beklagten unbestimmt. Er selbst erläutert, dass sich die Wirkungen der weiteren Maßnahmen nicht hinreichend genau quantifizieren ließen (vgl. S. 169 des LRP Ruhrgebiet 2011 – Teilgebiet West i.d.F.v. 15. Juni 2015). Die Maßnahmen reichen teilweise nicht über das Bewerben umweltfreundlicher Firmentickets (Maßnahme R.3) oder die Prüfung, ob bestimmte Maßnahmen überhaupt möglich sind, hinaus (z.B. Anreize zur ÖPNV-Nutzung, Maßnahme R.6).

Die Ausführungen zu den einzelnen Maßnahmen enthalten keine Pläne zu konkretem Vorgehen, geschweige denn eine Prognose zur erwarteten Minderungswirkung.

Für eine spürbare Senkung der Stickoxidbelastung wäre eine deutliche Reduzierung der Verkehrsmengen insbesondere in Bezug auf Dieselfahrzeuge erforderlich. Dass in Bezug auf den Schadstoff NO<sub>2</sub> der Verkehr mit Dieselfahrzeugen zuvorderst in den Blick zu nehmen ist, liegt in Anbetracht der Verursachungsanteile an der Stickstoffdioxidbelastung auf der Hand (so auch BayVGh, a.a.O., Rn.107 ff.). Insofern verlangt auch die nach § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG gebotene verursacherbezogene Betrachtung eine Adressierung des Dieselfahrverkehrs.

Das Verbot des Dieselfahrzeugverkehrs ist die effektivste Luftreinhalteplanmaßnahme zur Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte. Sie ist zugleich auch zur *schnellstmöglichen* Einhaltung geeignet, wenn sie kurzfristig in Kraft gesetzt wird. Alle anderen Maßnahmen sind von ihrem Wirkungsgrad nicht gleichwertig. Auch die EU-Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 18. Juni 2015 bekräftigt, dass auch ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge eine „wesentliche Maßnahme zur Problemlösung“ ist, deren Ergreifen nun erforderlich ist.

#### **b. Möglichkeit von Dieselfahrverboten nach StVO**

Das zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen NO<sub>2</sub>-Grenzwerte geeignete Verbot des Dieselfahrverkehrs kann in rechtlich zulässiger Weise durchgesetzt werden, weil es mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium der Straßenverkehrsordnung (im Weiteren: StVO) ordnungsgemäß bekanntgegeben werden kann (VG Stuttgart, Urteil vom 26.07.2017 - 13 K 5412/15, Rn. 247).

Zwar ist das bislang allein existierende Zusatzzeichen für die Freistellung vom Verkehrsverbot in einer bestehenden Umweltzone mit seinem derzeit maximal möglichen Regelungsinhalt (Grüne Plakette frei) nicht ausreichend, um das vorliegend umzusetzende Verkehrsverbot bekannt zu machen (VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 253). Für Fälle der vorliegenden Art wäre deshalb eine Ergänzung der einschlägigen Verordnungen durch den Bundesverordnungsgeber – beispielsweise durch Einführung der Blauen Plakette – dringend geboten. Zur Einführung einer Blauen Plakette bedürfte es einer Änderung der 35. BImSchV zur Einführung einer entsprechenden Kennzeichnungsmöglichkeit. Eine derartige Änderung ist aber bislang nicht erfolgt und immer noch nicht absehbar (vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 255 ff.).

Dass der Bundesverordnungsgeber die hierdurch entstehende Regelungslücke bislang nicht geschlossen hat, kann jedoch vor dem Hintergrund der Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 3 Abs. 1 GRCH zur Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Umweltschutzstandards und des aus Art. 2 Abs. 2 GG resultierenden Schutzauftrages für das Leben und die Gesundheit von Menschen nicht rechtfertigen, dass das zum Schutz der menschlichen Gesundheit gebotene Verkehrsverbot unterbleibt (VG

Stuttgart, a.a.O., Rn. 275, in diesem Sinne auch Beschluss des Bayrischen Verwaltungsgerichtshof vom 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427, juris). Wenn der Ordnungsgeber eine Novellierung der 35. BImSchV nach aktuellem Stand der politischen Diskussion auf unabsehbare Zeit ablehnt, müssen vielmehr die für die Luftreinhalteplanung verantwortlichen staatlichen Stellen die ihnen schon jetzt zustehenden immissions- und straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten zur Beschränkung des Dieselfahrverkehrs ergreifen. Denn auch sie trifft die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitete staatliche Schutzpflicht.

Die StVO ermöglicht die Beschilderung von zonalen und streckenbezogenen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge. Es ist daher bereits jetzt rechtlich möglich, ein Dieselfahrverbot im Einklang mit den Vorschriften der StVO ordnungsgemäß bekanntzugeben (VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 258). Denkbar wäre, auf die bestehenden Zeichen 270.1. und 270.2 zurückzugreifen (nähere Einzelheiten vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 259 ff.) oder aber das Zeichen 251 mit einem entsprechenden (individuellen) Zusatzzeichen (z.B. „Gilt für Diesel“, „Diesel“, „Alle außer Diesel frei“) zu verwenden (dazu sogleich, vgl. auch VG Düsseldorf, Urteil vom 13. September 2016 – 3 K 7695/15). Dies hat das BVerwG bestätigt.

Hierzu im Einzelnen:

#### **aa. Bekanntgabe durch Vz 251 in Verbindung mit einem Zusatzzeichen**

Die Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs lässt sich durch das Vorschriftszeichen 251 der Anlage 2 der StVO umsetzen. Will man Ausnahmen von dem VZ 251 bereits unmittelbar am Vorschriftszeichen bekannt geben (nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG wäre dies nicht zwingend erforderlich), könnte dies durch ein Zusatzzeichen geschehen.

Zusatzzeichen enthalten zum einen „allgemeine Beschränkungen der Verbote“ der StVO (§ 41 Abs. 2 Satz 3 StVO). Als nur für Dieselfahrzeuge geltende allgemeine Beschränkung des Verbots für Kraftwagen (VZ 251) könnte ein Verkehrsschild mit Zusatzzeichen „Gilt nur für Diesel“ eingeführt werden. Möglich wäre es auch, das Zusatzschild im Sinne einer allgemeinen Beschränkung („Diesel“) zu gestalten; dies entspräche auch dem Urteilsspruch des VG Düsseldorf, a.a.O.).

Zusatzzeichen können auch „allgemeine Ausnahmen von Beschränkungen“ der StVO

enthalten (§ 41 Abs. 2 Satz 3 StVO). Als allgemeine Ausnahme würde man alle Kraftfahrzeuge ausnehmen, die keine Dieselfahrzeuge sind. Das Zusatzschild würde dann „Alle außer Diesel frei“ lauten.

Die Vorschriften der StVO stehen einer solchen Ausnahme von dem allgemeinen Verkehrsverbot des Zeichens 251 jedenfalls nicht entgegen:

### **bb. Zulässigkeit atypischer Zusatzzeichen**

Dass atypische Zusatzzeichen zulässig sind, entspricht der ständigen Rechtsprechung (OLG Oldenburg, Beschl. v. 14. Dezember 2015 – 2 Ss (OWi) 297/15, VRS 130, 82 (2016) unter Hinweis auf OLG Karlsruhe, DAR 1980, 127; OLG Köln, Beschl. v. 12. Dezember 2013 – III-1 RBs 349/13, NStZ-RR 2014, 92; BayVGH, Beschl. v. 21. Februar 2012 – 11 ZB 11.717, juris Rn. 19 m.w.N.; VG Bremen, Beschl. v. 11. April 2011 – 5 V 2085/10, juris Rn. 22).

Weder die StVO noch der zu § 39 StVO erlassene Katalog der Verkehrszeichen enthalten eine abschließende Aufzählung möglicher Zusatzzeichen. Vielmehr können Zusatzzeichen beliebige Anordnungen durch Zeichen oder Aufschriften enthalten (so auch *König*, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht, 44. Auflage, 2017, § 39 StVO Rn. 31a; vgl. *Hühnermann* in: Jagow/Burmann/Heß (Hrsg.), 25. Auflage 2018, Straßenverkehrsrecht, Kommentar, § 39 Rn. 7).

Der Beklagte ist demnach rechtlich befugt und aus den oben genannten Gründen verpflichtet, das im vorliegenden Fall notwendige Zusatzzeichen selbst zu gestalten.

### **cc. Anforderungen an Inhalt und Ausgestaltung von Zusatzzeichen**

Die Zusatzzeichen müssen in ihrer Ausgestaltung und Anbringung (lediglich) den Anforderungen entsprechen, die § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO für Zusatzzeichen vorgibt.

Sie müssen danach auf weißem Grund mit schwarzem Rand gehalten sein und schwarze Sinnbilder, Zeichnungen oder Aufschriften enthalten. Diese Anforderung ist hier unzweifelhaft erfüllt.

Das Zusatzzeichen ist unterhalb des Verkehrszeichens, auf das es sich bezieht, anzubringen (§ 39 Abs. 3 StVO). Auch diese Voraussetzung ist gegeben.

Soweit ein Zusatzzeichen mit einer Aufschrift versehen ist, ist die in Art. 8 Abs. 5 des Wiener Übereinkommens über Straßenverkehrszeichen international vereinbarte Regelung zu berücksichtigen, dass Aufschriften auf Verkehrszeichen in der Landessprache angebracht sein sollen. Dies wäre hier ebenfalls der Fall. Der Begriff „Diesel“ ist im Übrigen derart international, dass er in allen Landessprachen der Nachbarländer Deutschlands wortgleich ist. Selbst im Russischen und Chinesischen ist die Aussprache (von den unterschiedlichen Schriftzeichen abgesehen) ähnlich.

Der Inhalt der nach § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO zulässigen Aufschriften ist in Anbetracht der Vielgestaltigkeit des Straßenverkehrs nicht beschränkt. Die StVO enthält insbesondere keine Norm, die Antriebsarten von dieser Systematik ausnimmt. Es fehlt insofern an einer entsprechenden Regelung. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass es bereits vor Geltung des Sinnbilds 27.1 in Anlage 2 zur StVO („Elektrofahrzeuge frei“) entsprechende Zusatzzeichen gab, die dieselbe Regelung in Schriftform vorsahen und die ebenfalls gültig waren (OLG Köln, a.a.O.).

Der Aufschrift eines Zusatzzeichens wird allein dadurch eine Grenze gesetzt, dass der durchschnittliche Kraftfahrer den Inhalt des Zusatzzeichens mit der im Straßenverkehr erforderlichen Sorgfalt erfassen können muss. Dies ist bei dem vorgeschlagenen Zusatzzeichen ohne weiteres der Fall. Jedem Verkehrsteilnehmer ist, selbst bei Mietfahrzeugen, schon aus Gründen der Tanksicherheit bekannt, ob sein Motor durch Diesel, Benzin, Gas oder Elektro angetrieben wird. Jede Verwechslung von Diesel und Benzin beim Tanken hätte schwere Beschädigungen des Motors zur Folge. Tatsächlich mutet die StVO durch zahlreiche Zusatzzeichen dem Verkehrsteilnehmer sehr viel komplexere Einschätzungen zu als durch eine Dieselbeschränkung. So wird ihm abverlangt, Maß und Masse seines Fahrzeuges oder die Einstufung der Ladung als "gefährlich" zu kennen oder andererseits einzuschätzen, ob die Fahrbahn schon "nass" und nicht nur feucht ist. Es ist daher nicht ersichtlich, warum nicht auch die einfache Kenntnis der Antriebsart des von ihm geführten Fahrzeugs vorausgesetzt werden kann.

### c. Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten

Die Einführung von Beschränkungen des Dieselfahrverkehrs begegnet auch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keinen rechtlichen Bedenken. Eine hoheitliche Maßnahme, die in (Grund-)Rechte Dritter eingreift, entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit regelmäßig dann, wenn sie einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgt und darüber hinaus geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist. Diesen Anforderungen entspricht das hier vorgeschlagene Verkehrsverbot im Falle seiner Umsetzung.

Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge sind im Hinblick auf den legitimen und sogar unions- und verfassungsrechtlich vorgegebenen Zweck des Gesundheitsschutzes in hohem Maße geeignet.

Sofern keine ebenso wirksamen milderer Maßnahme verfügbar sind, sind sie auch erforderlich. Indem der Verkehr nicht pauschal beschränkt, sondern vielmehr gezielt der Dieselfahrverkehr als Hauptverursacher der Stickoxidemissionen adressiert wird, geht die Maßnahme nicht über das zur Verfolgung des Gesundheitsschutzes notwendige Maß hinaus.

Dies hat auch das BVerwG in seinem Urteil vom 27. Februar 2018 bestätigt. Die Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge könne durch eine Übergangsfrist für Euro-5-Fahrzeuge bis zum 1. September 2019 und Ausnahmenvorschriften z.B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen hergestellt werden.

Eine solche dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Ausgestaltung von Beschränkungen des Dieselfahrverkehrs durch Übergangs- und Ausnahmenvorschriften ist dem Beklagten *de lege lata* möglich. Neben der Vorschrift des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG, die Ausnahmen aus überwiegenden Gründen des Wohls der Allgemeinheit zulässt, kann dazu auf die Ausnahmetatbestände des § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 3 der 35. BImSchV recurriert werden. Im Übrigen könnten durch Allgemeinverfügung zugelassene Ausnahmen auch auf die allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmenvorschriften gestützt werden (§ 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO i.V.m. § 46 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 2 Satz 3 sowie Abs. 3 Satz 3). In Betracht käme schließlich eine finanzielle Unterstützung



der betroffenen Fahrzeugeigentümer etwa durch staatliche Zuschüsse für die Nachrüstung oder die Einführung einer Umwelt- bzw. Abwrackprämie.

Bei der Ausgestaltung von Übergangsfristen und Ausnahmenvorschriften ist zu beachten, dass der unions- und verfassungsrechtlich gebotene Gesundheitsschutz, der nur durch eine Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet werden kann, nicht endlos relativierbar ist. Aus diesem Grund wären bei etwaigen Verzögerungen der Umsetzung von Verkehrsbeschränkungen sofort durchführbare Maßnahmen zum Ausgleich dieser Verzögerung vorzusehen. Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Überschreitung der Grenzwerte führen und die einfach umzusetzen sind, dürfen nicht aufgeschoben werden, wenn die Umsetzung anderer wirkungsvoller Maßnahmen noch Jahre in Anspruch nimmt (VG Sigmaringen, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 1 K 154/12 – juris, Rn. 58).

Der Erwähnung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG lassen sich keine weitergehenden Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Luftreinhaltemaßnahmen entnehmen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fungiert in diesem Rahmen vielmehr als Grenze des Verursacherprinzips, welches bei der Auswahl der durch die Luftreinhaltemaßnahmen zu adressierenden Emittenten primär Anwendung finden muss (*Jarass*, BImSchG, 12. Auflage 2017, Rn. 33, 36). § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG lässt sich somit lediglich die Geltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Verteilung der Lasten der Luftreinhaltemaßnahmen entnehmen. Da die vom Dieselfahrverbot Betroffenen zur Luftverschmutzung einen *erheblichen* Anteil beitragen, ist die Emittentenauswahl verhältnismäßig in diesem Sinne (vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 289). Weitergehende Anforderungen an die verhältnismäßige Ausgestaltung von Luftreinhaltemaßnahmen stellt die Vorschrift hingegen nicht. Erst recht lässt sich auf ihrer Grundlage nicht der gänzliche Verzicht auf schnell wirksame Maßnahme rechtfertigen.

#### **d. Kontrollierbarkeit von Fahrverboten**

Auch die Kontrolle eines Verbotsschildes ist möglich.

Im ruhenden Verkehr kann die Einhaltung der Verkehrsbeschränkung bei vielen Kraftfahrzeugen schon dadurch überprüft werden, dass diese Fahrzeuge aufgrund der am Auto vorhandenen Typenbezeichnung („TDI“ oder „d“) als Dieselfahrzeug identifizierbar sind.

Die Vollzugskontrolle im ruhenden Verkehr bei nicht nach ihrem Äußeren als Dieselfahrzeug identifizierbaren Fahrzeugen kann durch eine Halterabfrage erfolgen, bei der die Vollzugskräfte Einblick in die Kraftfahrzeugdaten nehmen. Damit ist es nicht so, dass man die Fahrzeuge nur im fließenden Verkehr kontrollieren könne.

Im Übrigen ist das Verbot im fließenden Verkehr kontrollierbar. Denn in den Zulassungsbescheinigungen, Teil I und den dortigen Feldern 14 bzw. P.3 findet sich die Zuordnung zur Emissionsklasse und zur Kraftstoffart (VG Düsseldorf, a.a.O., Rn. 65).

Die Nichtbeachtung eines Verkehrsverbotes ist gemäß § 49 Abs. 3 Nr. 4 StVO eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 24 StVG. Sie kann mit einer Geldbuße von bis zu 1.000,00 Euro geahndet werden (§ 17 Abs. 1 OWiG). Die Höhe der Geldbuße ist geeignet, vor Verstößen gegen das Verkehrsverbot zurückzuschrecken.

Im Übrigen wäre es auch zulässig, wenn der Beklagte zur Erleichterung des Vollzuges bestimmte selbstgestaltete Plaketten ausgibt, die diejenigen Verkehrsteilnehmer erhalten, die einfahrtberechtigt sind. Für die Vollzugskontrolle wäre dies das Zeichen, dass man diese Autos im fließenden Verkehr nicht mehr kontrollieren muss. Wer etwa ein Benziner-Fahrzeug hat, muss mit einer solchen Plakette („Ich bin kein Diesel“) nicht mehr befürchten, in zeitaufwendige Kontrollen des fließenden Verkehrs gezwungen zu werden.

### **C. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist daher Folgendes festzustellen:

1. Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.
2. Die Klage ist auch begründet.

Dem Kläger steht ein im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgender Anspruch auf Fortschreibung des geltenden Luftreinhalteplans zu.

Der Beklagte hat nach § 47 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 27 der 39. BImSchV einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der Luftverunreinigung festlegt. Diese Maßnahmen müssen nach § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten *so kurz wie möglich* zu halten.

Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung *so kurz wie möglich* zu halten. Der Beklagte nimmt so in Kauf, die Grenzwerte für NO<sub>2</sub> langfristig weiterhin zu überschreiten.

Sowohl das Immissionsschutzrecht als auch das Straßenverkehrsrecht erlauben Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs zum Zwecke der Reduzierung von Luftschadstoffen. Durch das Verkehrszeichen 251 oder das VZ 270.1 können allgemeine Verkehrsbeschränkungen an bestimmten von Grenzwertüberschreitungen belasteten Strecken verfügt werden. Ausnahmen können entweder durch Allgemeinverfügung und/oder durch ein (atypisches) Zusatzzeichen verfügt werden und müssen vor allem an diejenigen Verkehrsteilnehmer gerichtet sein die kein dieselbetriebenes Fahrzeug benutzen.

Der Beklagte verkennt mit seiner Luftreinhalteplanung die ihm obliegenden Rechtspflichten.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Wir bitten höflich um eine baldige mündliche Verhandlung.

Zwei beglaubigte Abschriften anbei.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)