

GEULEN & KLINGER
Rechtsanwälte

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Str. 13

24837 Schleswig

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

27. November 2017

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

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein,
vertreten durch den Minister für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein,
Mercatorstraße 3, 24106 Kiel,

- Beklagter -

Beizuladen:

Landeshauptstadt Kiel,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Fleethörn 9, 24103 Kiel (Rathaus),

- Beizuladende -

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

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 €

Namens und in anwaltlich versicherter Vollmacht des Klägers erheben wir

Klage

und beantragen,

den Beklagten zu verpflichten, den für die Stadt Kiel geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Kiel enthält.

Zur Klagebegründung wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

I. Sachverhalt.....	3
II. Zulässigkeit der Klage.....	5
III. Begründetheit der Klage	6
1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten.....	7
2. Überschreitung nur „so kurz wie möglich“	8
3. Einschränkung des Auswahlermessens.....	9
4. Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen	10
5. Unbeachtliches Verhalten anderer Rechtsträger.....	16
6. Erfordernis einer umfassenden Gesamtplanung	18
7. Nichtbeachtung dieser Maßstäbe durch den Beklagten	19
a) Fehlende Eignung der aktuellen Luftreinhalteplanung	19
b) Keine Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten	20
(1) Förderung des ÖPNV	22
(2) Anreize für den Umstieg auf emissionsarme Fortbewegungsmittel (u.a. Car-Sharing, Radverkehr und Elektromobilität)	24
(3) City-Maut	25
(4) Reduzierung der Parkraummöglichkeiten	27
(5) Geschwindigkeitsreduzierungen	27
(6) Schadstoffarme Taxiflotte	27

(7) Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern.....	28
(8) Allgemeines Diesel-Fahrverbot	28
8. Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung von Diesel-Fahrverboten	38
IV. Zusammenfassung	40
Anlagenverzeichnis.....	42

I. 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 Luftreinhaltungsplans für den Bereich der Landeshauptstadt Kiel zuständig. Die Aufstellung und Fortschreibung erfolgt durch das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach immissionsschutzrechtlichen sowie sonstigen technischen und medienübergreifenden Vorschriften des Umweltschutzes (ImSchV-ZustVO).

Der für Stickstoffdioxid (NO₂) geltende Grenzwert im Jahresmittel von 40 µg/m³ gemäß Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV ist in Kiel seit dem 1. Januar 2010 einzuhalten. Selbst eine Frist zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂, gegen deren Verlängerung die EU-Kommission mit Beschluss vom 20. Februar 2013 keine Einwände erhoben hatte, ist zum Ende des Jahres 2014 ausgelaufen.

Der Jahresmittelgrenzwert für NO₂ wurde jedenfalls in den vergangenen drei Jahren an den Messstellen kontinuierlich überschritten, ohne dass eine eindeutige Besserungstendenz zu beobachten wäre (Bahnhofsstraße: 42 µg/cbm (2017), 42 µg/cbm (2016), 41 µg/cbm (2015), 37 µg/cbm (2014), 37 µg/cbm (2013), 39 µg/cbm (2012), 53 µg/cbm (2011), 54 µg/cbm (2010), 58 µg/cbm (2009); Theodor-Heuss-Ring: 65 µg/cbm (2017), 65 µg/cbm (2016), 65 µg/cbm (2015), 64 µg/cbm (2014), 67 µg/cbm (2013), 63 µg/cbm (2012)).

Analysen benennen den lokalen Straßenverkehr als wesentliche Ursache der Stickstoffdioxidbelastungen in Kiel. Regelmäßig zeigen Ausbreitungsrechnungen, dass der Grenzwert nicht nur an den Messstellen, sondern auch an anderen Stellen im Stadtgebiet überschritten ist. Wir regen daher an, den Beklagten aufzufordern, entsprechende Berechnungen, so sie ihm vorliegen, als Teil des beizuziehenden Verwaltungsvorgangs vorzulegen.

Für die Landeshauptstadt Kiel gilt seit dem Jahr 2009 ein Luftreinhalteplan. Mit diesem wurde insbesondere die Umlagerung von Verkehrsströmen geplant. Die Einrichtung einer Umweltzone erfolgte nicht.

Aktuell gilt der Luftreinhalteplan für die Landeshauptstadt Kiel 2009 in der Fassung vom 9. Juli 2009. Wir fügen diesen aktuell geltenden Luftreinhalteplan als

Anlage K 1

bei.

Der aktuelle Luftreinhalteplan weist auf eine Reihe abgeschlossener und laufender lokaler Maßnahmen hin, darunter die Umlagerung von Verkehrsströmen, die teilweise Lkw-Sperrung (Bahnhofsstraße), die Förderung des ÖPNV, Förderung des Radverkehrs sowie die Umsetzung von Mobilitätsmanagementmaßnahmen.

Eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans gibt es nicht. Ob und wann die Grenzwerte mit den genannten Maßnahmen im Jahr 2017 eingehalten werden können, ist daher nicht ersichtlich.

Die in dem aktuellen Luftreinhalteplan enthaltenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung für die Schadstoffe Stickstoffdioxid NO₂ so kurz wie möglich zu halten.

Der Kläger beantragte daher mit Schreiben vom 24. August 2017 beim Beklagten den mit der Klage geltend gemachten Anspruch,

Anlage K 2.

Der Beklagte antwortete mit Schreiben vom 26. September 2017,

Anlage K 3.

Er führt aus, dass an der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Kiel mit Hochdruck gearbeitet wird. Eine im Rahmen der Fortschreibung zu überprüfende Maßnahme sei ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge. Der Beklagte befürworte außerdem die Einführung einer Blauen Plakette. Ziel der Fortschreibung sei es, Maßnahmen festzulegen, die die Überschreitung der Grenzwerte für Stickstoffdioxide schnellstmöglich beenden. Wann dies aber abschließend der Fall sein soll und ein solcher Plan vorliegt, ließ der Beklagte offen.

II. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

Dies ergibt sich aus dem Urteil des BVerwG vom 5. September 2013 – 7 C 21.12. Der Kläger war auch Kläger in dem vor dem BVerwG geführten Verfahren. Der Kläger kann als nach § 3 UmwRG anerkanntem 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 Luftreinhalteplan 2009 vorgesehenen Maßnahmen sind ungeeignet, eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten und darüber hinaus nicht vollständig umgesetzt worden. Eine offizielle Fortschreibung des Planes ist zwar vorgesehen. Konkrete Maßnahmen, wie die schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung erreicht werden soll, hat der Beklagte in seiner Stellungnahme vom 26. September 2017 nicht benannt.

Einzelheiten dazu, warum die bisherigen Pläne unzureichend sind und welche weiteren Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung möglich wären, werden im Rahmen der Begründetheit dargelegt.

III. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

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

Der für Stickstoffdioxid gem. Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV geltende Grenzwert im Jahresmittel von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wird an mehreren Orten 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. Eine offizielle Fortschreibung strebt der Beklagte zwar an. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Aussage des Beklagten, dass die Einführung eines Fahrverbots für Diesel-Kfz in Erwägung gezogen wird. Konkrete wirksame Maßnahmen wurden allerdings bislang nicht festgelegt, obwohl deren Ergreifen schon heute möglich wäre. Der Beklagte verkennt mit seiner aktuellen Luftreinhalteplanung daher die ihm obliegenden Rechtspflichten.

Im Einzelnen:

1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten

Das Überschreiten einzuhaltenden Grenzwerte für NO₂ 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 NO₂ 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 – „*Client Earth*“ - hat der Gerichtshof betont, dass es sich bei der Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ um eine Ergebnisverpflichtung handelt (*Client Earth*, C-404/13, Rn. 30). Den Grenzwerten für NO₂ 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 Mitgliedstaat 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 Grenzwernerreichung 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 Kiel 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 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 Bundesverwaltungsgericht 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 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 selbst „drastische wirtschaftliche (...) Maßnahmen“, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlich wären, den Mitgliedstaaten 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 PM₁₀ 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 PM₁₀ 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 NO₂ 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, Urt. vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15).

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 (*Kommission vs. Vereinigtes Königreich*, C-56/90, 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 entsprechen“.

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 NO₂-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 Erkenntnissen zu Gesundheitsgefährdungen durch eine kurz- und langfristige NO₂-Exposition empfiehlt die WHO eine Absenkung des EU-Grenzwertes für NO₂ (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 17 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.

Sollte das Gericht an dieser Auslegung des Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2008/50/EG Zweifel haben, beantragen wir die Einholung einer

Vorabentscheidung

durch den Europäischen Gerichtshof und regen folgende Vorlagefrage an:

„Ist Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG so auszulegen, dass im Falle einer Überschreitung der in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für NO₂ ein Mitgliedsstaat die Aufnahme von Maßnahmen in einen Luftreinhalteplan nicht unter Berufung auf wirtschaftliche oder finanzielle oder politische Aspekte verweigern darf, so dass Verhältnismäßigkeitserwägungen somit nur bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen, nicht jedoch bei der Entscheidung über das „Ob“ der Einhaltung der Grenzwerte beachtlich sind?“

Selbst wenn man der hier vertretenen Auffassung nicht folgt, wird das Nichtergreifen bestimmter geeigneter Maßnahmen nicht unter Verweis auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip gerechtfertigt werden können.

Das BVerwG stellt in seiner Entscheidung vom 5. September 2013 allenfalls geringfügige Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der in Betracht kommenden Maßnahmen. So lässt das Gericht für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne einer gebotenen Umweltzone bereits genügen, dass besondere Härten durch eine Ausnahmegenehmigung nach § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG i.V.m. § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV bewältigt werden können (BVerwG, a.a.O., Rn. 63). Zudem ist dem Urteil zu entnehmen, dass bei Schwierigkeiten zur Realisierung der zu ergreifenden Maßnahmen die Berufung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz allenfalls ein Vorgehen in mehreren Stufen rechtfertigen kann (BVerwG, a.a.O., Rn. 59), also nicht das vollständige Unterlassen einer Maßnahme.

Die in Kiel herrschende Situation einer schweren und dauerhaften Grenzwertüberschreitung würde in jedem Fall zu einem Überwiegen der Belange des Gesundheitsschutzes führen. Das VG Hamburg geht in seinem Urteil vom 5. November 2014 davon aus, dass dem Schutz der Gesundheit der Menschen vor Luftverunreinigungen bei einem etwaigen Interessenausgleich umso mehr an Gewicht zukommt, je gravierender die Gesundheitsgefährdung ist und je länger diese andauert. Das dem Gesundheitsschutz dienende Ziel der NO₂-Verminderung habe angesichts der seit (nunmehr über) fünf Jahren verbindlich einzuhaltenden Grenzwerte einen hohen Stellenwert inne (VG Hamburg, a.a.O., Rn. 50, VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114).

Jedenfalls aber sei eine ausführliche, konkret nachvollziehbare Begründung erforderlich, wenn effektive Minderungsmaßnahmen aus finanziellen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht ergriffen werden sollen (VG Hamburg, a.a.O., Rn. 50, VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit könne zudem nicht rechtfertigen, dass die Einhaltung der Grenzwerte durch das Unterlassen weiterer Maßnahmen „auf erhebliche Zeit oder gar auf Dauer“ ausgeschlossen wird (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Zudem müssen bei Unterlassen oder Verschiebung einer Maßnahme aus Verhältnismäßigkeitsgründen kompensierende und sofort wirkende Maßnahmen auf den Weg gebracht werden (ebenda).

5. Unbeachtliches Verhalten anderer Rechtsträger

Der Planungsträger kann sich darüber hinaus auch nicht damit rechtfertigen, dass von anderen Rechtsträgern effektivere Maßnahmen ergriffen werden könnten. In seinem Urteil vom 5. November 2014 hat das VG Hamburg in Randnummer 48 festgestellt:

„Die Beklagte kann sich demgegenüber nicht mit Erfolg darauf berufen, dass im Bereich anderer Rechtsträger, insbesondere der Europäischen Union und des Bundes, zu treffende Maßnahmen zur Begrenzung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen einen schnelleren und größeren Effekt auf die Entwicklung der Luftschadstoffbelastung haben könnten, als die der Beklagten möglichen Maßnahmen“.

Maßnahmen anderer Rechtsträger, von denen nicht sicher ist, ob und wann sie ergriffen werden und wie sie sich gegebenenfalls auswirken, könnten nicht berücksichtigt werden, so das VG Hamburg. Dieser Umstand könne allenfalls dann Berücksichtigung finden,

wenn die planaufstellende Behörde es „trotz Ausschöpfung aller möglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen“ nicht vermag, die Einhaltung der Grenzwerte für Luftschadstoffe sicherzustellen. Das VG Hamburg stellt dazu in Randnummer 48 jedoch weiter fest, dass „die bloße Möglichkeit, dass andere Rechtsträger effektiver und schneller zur Einhaltung der Grenzwerte beizutragen vermögen“, die Anforderungen an den Planungsträger nicht mindere.

Somit ist das oftmals vorgebrachte Argument, die Grenzwertüberschreitungen seien allein durch unzureichende unionsrechtliche Abgasnormen zu erklären und nicht mit mangelnden Maßnahmen auf nationaler beziehungsweise auf regionaler und lokaler Ebene, unbeachtlich. Zwar bedarf es unstreitig der dringenden Einführung von Vorgaben für die Emissionsminderung im tatsächlichen Fahrbetrieb (sog. Real Driving Emissions, RDE). Sofern sich das Inkrafttreten solcher Regelungen aber verzögert, ist es nicht unverhältnismäßig, den lokalen Behörden aufzugeben, diese allseits bekannten Defizite durch eigene effektive Maßnahmen zu kompensieren.

Darüber hinaus darf sich der Planungsträger nicht auf Maßnahmen beschränken, die in seiner eigenen Kompetenz liegen. Vielmehr ist er dazu verpflichtet, konsensuale Lösungen mit anderen Entscheidungsträgern zu suchen, mit denen eine weitere Reduzierung der NO₂-Werte erreicht werden kann (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114).

Die EU-Kommission stellt in ihrer Mitteilung „Saubere Luft für Europa“ klar, dass die Hauptverantwortlichkeit zur Abhilfe bei lokalen Grenzwertüberschreitungen bei den Mitgliedstaaten liege, wo es noch einen erheblichen Spielraum für verstärkte Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene gebe (COM(2013)918, S. 4). Auch im Aufforderungsschreiben vom 18. Juni 2015 betont die EU-Kommission, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer eigenen Verantwortlichkeiten tätig werden müssen. Sie hält der Bundesregierung daher entgegen, dass diese die schnellstmögliche Anwendung wirkungsvoller RDE-Anforderungen im Rahmen des Komitologieverfahrens nicht konstruktiv begleitet habe. Zudem sei von der Möglichkeit der Änderung der nationalen Steuerpolitik in Hinblick auf die Besserstellung von Diesel-Pkw im Rahmen der Energiebesteuerung keinen Gebrauch gemacht worden.

Die Aufdeckung von Manipulationen von Abgassystemen durch die Verwendung einer bestimmten Abschalt-Software bei Diesel-Fahrzeugen kann an dieser Verpflichtung zum

Vorsehen geeigneter Ausgleichsmaßnahmen nichts ändern. Denn die heute zu beobachtenden Grenzwertüberschreitungen sind so erheblich, dass selbst bei Abzug der von manipulierten Fahrzeugen ausgehenden Emissionen immer noch deutlich über der Schwelle der Zulässigkeit liegende Schadstoffwerte vorlägen. Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass die Manipulationen die Anstrengungen der Planungsträger zunichtemachen, die für sich genommen den Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG bereits genügen würden. Im Übrigen ist es seit Jahren bekannt, dass weder die Grenzwerte der Schadstoffnorm Euro 5 noch die der Norm Euro 6 zu einer signifikanten Verbesserung der Luftqualität geführt haben bzw. führen werden. Dass man nicht nur auf bessere Motoren setzen kann, war daher seit Jahren bekannt. Allenfalls der Grund dafür (Verwendung von manipulierenden Softwareprogrammen) ist neu.

6. Erfordernis einer umfassenden Gesamtplanung

Durch die Rechtsprechung ist mittlerweile auch entschieden, dass die Eignung der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte außerdem beinhaltet, dass die Planung ein kohärentes Gesamtkonzept erkennen lässt, welches die Einhaltung der Grenzwerte zum Ziel hat.

Es bedarf daher zunächst der Benennung eines *schnellstmöglichen* Zeitpunktes, in dem die Grenzwerte prognostisch eingehalten werden (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114).

Darüber hinaus darf sich die Planung nicht auf eine Beschäftigung „nur mit einzelnen Maßnahmen“ beschränken (VG Sigmaringen, a.a.O.; VG Wiesbaden, a.a.O.). Vielmehr sind alle möglichen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, wozu auch die 110 (!) geeigneten Maßnahmen, die das UBA in seiner „Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung“ aus dem Jahr 2013 benannt hat, gehören (VG Wiesbaden, a.a.O.).

Dabei muss der Plan das Minderungspotential der einzelnen Maßnahmen aufführen, damit für den Fall der Feststellung, dass die vorgesehenen Maßnahmen unzureichend sind, weitere Maßnahmen hinzugenommen werden (VG Wiesbaden, a.a.O.).

7. 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 (Anlage K 4, S. 16).

Der Beklagte selbst stellt im Luftreinhalteplan 2009 noch dar, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen möglicherweise eine Grenzwerteinhaltung im Jahr 2010 bewirken könnten. Die Messwerte des Jahres 2010 sowie darauffolgender Jahre zeigen, dass dies nicht der Fall ist. Mangels Fortschreibung des Planes ist nicht ersichtlich, wie mit den bislang vorgesehenen Maßnahmen die Grenzwerte eingehalten werden sollen.

Trotz dieser Erkenntnis hat sich bisher nichts geändert. Zwar wird eine Fortschreibung der Planung in Aussicht gestellt, doch ist nicht klar wie die bestehenden Bemühungen deutlich intensiviert werden sollen. Zu einer deutlichen Senkung der NO₂-Belastung haben die bisherigen Maßnahmen nicht führen können.

Emissionsminderungserfolge und -potentiale werden für einen Großteil der Maßnahmen nicht einmal ansatzweise beziffert. Ein solches konkretes Emissionsminderungspotential muss jedoch jedenfalls ansatzweise prognostiziert werden, um schon bei der Planerstellung auf die Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen reagieren zu können, wie die Verwaltungsgerichte Sigmaringen und Wiesbaden in ihren Urteilen vom 22. Oktober 2014 und 30. Juni 2015 betont haben (VG Sigmaringen, VG Wiesbaden a.a.O.).

Zur fehlenden Eignung der derzeit in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen sollen exemplarisch einige Punkte aufgeführt werden:

Die Fortschreibung des Luftreinhalteplans, welche der Beklagte in Aussicht stellt, ist längst überfällig. Selbst im Luftreinhalteplan von 2009 ist ausgeführt, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen gegebenenfalls fortzuschreiben sind (Anlage K 2, S. 60). Im Bereich der Verkehrsverflüssigung stellt der Beklagte die Situation zwar ausführlich dar, kommt aber zu dem Schluss, dass der Grenzwert ab dem Jahr 2010 an allen Messstellen eingehalten wird (Anlage K 2, S. 57). Angesichts der Tatsache, dass dies nicht der Fall war, wäre eine unverzügliche Fortsetzung des Luftreinhalteplans unerlässlich gewesen.

Den im Luftreinhalteplan dargestellten Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs und des ÖPNV fehlt es an konkrete zeitliche und insbesondere finanzielle Zusagen.

In Bezug auf Anreize zur ÖPNV-Nutzung verweist der Beklagte lediglich pauschal auf Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität und Kapazität (z.B. durch besondere Tarifangebote) sowie auf ein „bike and ride“-Programm, den Ausbau des Radwegenetzes und die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Dies und ein Ausbau des Einsatzes emissionsärmerer Fahrzeuge im ÖPNV und die allgemeine Förderung schadstoffarmer Fahrzeuge ist sicherlich zu begrüßen. Welches Emissionsminderungspotenzial mit diesen Maßnahmen verbunden ist, gibt der Beklagte jedoch nicht einmal ansatzweise an (Anlage K 2, S. 51). Es ist zudem unzureichend, diese Maßnahmen nur als „langfristige“ Maßnahmen zu qualifizieren (Anlage K 2, S. 61).

Auch ein pauschaler Verweis auf die Umsetzung von Mobilitätsmanagementmaßnahmen (Anlage K 2, S. 61) ist ungenügend.

b) Keine Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten

Der Beklagte nimmt somit passiv in Kauf, den NO₂-Grenzwert nach wie vor nicht einhalten zu können.

Es ist nicht ersichtlich, dass der Beklagte durch gesteigerte Anstrengungen versucht, die Einhaltung der Grenzwerte zu erreichen. Er ist damit der Verpflichtung, den Luftreinhalteplan Kiel 2009 um die zur Einhaltung dieser Immissionsgrenzwerte erforderlichen Maßnahmen zu ergänzen, nicht im gebotenen Umfang nachgekommen. Die im Luftreinhalteplan vorgeschlagenen Maßnahmen können nicht als ausreichende und geeignete Luftreinhalteplanmaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte angesehen werden.

Dies verkennt die gesetzliche Verpflichtung zur „schnellstmöglichen“ Grenzwerteinhalten gemäß Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG. Ein Ermessen in Bezug auf den Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie steht den Mitgliedstaaten nicht zu. Die Grenzwerte sind seit dem 1. Januar 2010 einzuhalten.

Andere zulässige Maßnahmen, mit denen die Grenzwerte deutlich schneller eingehalten werden könnten, werden zwar in Erwägung gezogen, aber werden bisher nicht umgesetzt. Der Beklagte ist jedoch auf Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie und § 47 Abs. 1 BImSchG rechtlich dazu verpflichtet, *alle* objektiv möglichen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, um die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (VG Wiesbaden, a.a.O.). Zu diesen Maßnahmen zählen u.a. auch die 110 geeigneten Maßnahmen, die das UBA in seiner „Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung“ aus dem Jahr 2013 benannt hat (VG Wiesbaden, a.a.O.).

Dabei muss der Beklagte auch einen erhöhten Mitteleinsatz und eine finanzielle Bezuschussung anderer Entscheidungsträger erwägen, sofern hierdurch schneller greifende Maßnahmen ermöglicht werden (VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 – 9 K 1280/12, BeckRS 2015, 44073, Rn. 47; VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Nur im Falle „höherer Gewalt“ kann unter engen Voraussetzungen vom Ergreifen wirksamerer Maßnahmen abgesehen werden.

Der Beklagte kann seine Untätigkeit außerdem nicht damit rechtfertigen, dass auf nationaler und europäischer Ebene ebenfalls Handlungsbedarf besteht. Vielmehr muss er selbst zu schnell wirksamen Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene greifen. Dies lässt sich dem Urteil des VG Hamburg vom 5. November 2014 entnehmen (Vgl. Hamburg, a.a.O., Rn. 48).

Sofern für eine sofortige Einführung einer geeigneten Maßnahme (etwa einer Blauen Plakette) derzeit eine rechtliche Grundlage fehlt, müssen eben andere, sofort durchführbare Maßnahmen zum Ausgleich ergriffen werden. In diesem Sinne hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen in seinem Urteil vom 22. Oktober 2014 betont, dass Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Überschreitung der Grenzwerte führen und die einfach umzusetzen sind, nicht aufgeschoben werden dürfen, wenn die Umsetzung anderer

wirkungsvoller Maßnahmen noch Jahre in Anspruch nimmt (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Es gibt viele sofort verfügbare Maßnahmen, die vom Beklagten teilweise überhaupt nicht in Betracht gezogen werden, wie weiter unten näher ausgeführt wird.

Selbst nach einem engeren Verständnis der Anforderungen an die Möglichkeit der Maßnahmen wäre nach der bisherigen Rechtsprechung zumindest eine konkret nachvollziehbare Begründung erforderlich gewesen, aus welchen konkreten Gründen weitergehende Minderungsmaßnahmen nicht ergriffen werden können (VG Hamburg, a.a.O., Rn. 50, VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Eine solche konkrete Begründung liefert der Beklagte nicht.

Jedenfalls kann es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht rechtfertigen, dass die Einhaltung der Grenzwerte durch das Unterlassen wirksamer Maßnahmen auf mindestens weitere fünf Jahre und somit „auf erhebliche Zeit“ ausgeschlossen wird (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 113).

Obwohl es nicht Sache eines Umweltverbandes ist, ein Verkehrskonzept für die Stadt zu entwerfen, sollen nachfolgend Beispiele genannt werden, mit denen der Grenzwert deutlich schneller eingehalten werden könnte. Die Tatsache, dass diese Möglichkeiten – im Folgenden unter (1) bis (8) dargestellt, darunter die mit Abstand effektivste Maßnahme von Dieserverkehrsbeschränkungen – nicht im Rahmen einer Fortschreibung einer Bewertung unterzogen werden, zeigt, dass der Beklagte offenbar nicht gewillt ist, für rechtmäßige Zustände zu sorgen.

(1) Förderung des ÖPNV

Noch nicht weit genug gehen die vorgesehenen Anreize zur ÖPNV-Nutzung. Bezuschussungen könnten deutlich höher ausfallen, da – wie ausgeführt – finanzielle Gründe keine Gründe sind, die einer Grenzwerteinhaltung entgegenstehen.

(a) ÖPNV gratis

Eine effektive Förderung des ÖPNV läge beispielsweise darin, den Nahverkehr *komplett gratis* abzuwickeln. Städte, wie etwa Tallinn, Sydney, Melbourne, Calgary, Sheffield, Cardiff oder (teilweise) Bangkok haben damit gute Erfahrungen gemacht. In Paris ist an Tagen einer Spitzenbelastung die Nutzung des ÖPNV kostenfrei.

(b) Bürgerticket

Alternativ käme auch ein so genanntes *Bürgerticket* in Betracht. Dieses ist vergleichbar mit dem Semesterticket für Studenten oder der Rundfunkabgabe.

Danach zahlen alle Bürgerinnen und Bürger einer Stadt eine ÖPNV-Abgabe und können daraufhin den ÖPNV frei nutzen. Ist die Gesamtzahl der Einwohner hoch, wird die Abgabe relativ günstig sein. Mit einem Bürgerticket würde eine stärkere Bindung der Bürger und Bürgerinnen zu ihrem ÖPNV erreicht. Der Kläger präferiert dieses daher gegenüber dem Modell des kostenfreien ÖPNV.

So fordert etwa das Diakonische Werk Hamburg und andere Umwelt- und Sozialverbände ein Bürgerticket für Hamburg. Nach einer Studie des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt und Energie hieße dies, dass das Bürgerticket pro Einwohner 14 € im Monat kostet.

Ähnliche Erfahrungen gibt es in Tübingen. Hier liegt ein Beschluss des Gemeinderates vor, ein Bürgerticket einzuführen. Zurzeit kostet dort der Busverkehr ca. 14 Millionen € pro Jahr. Die Einnahmen betragen ca. 10,3 Millionen € pro Jahr. Bei Einführung eines Bürgertickets kommt es zu einer Nachfragesteigerung des ÖPNV, dadurch sind mehr Busse und Fahrer notwendig. Die Mehrkosten werden auf 30-40 % beziffert. Bei 90.000 Einwohnern in Tübingen ergibt dies Kosten für ein Bürgerticket von 12 Euro pro Monat.

Ähnliche Überlegungen werden in der Landeshauptstadt Potsdam angestellt. Man geht hier von einer Steigerung der Nachfrage von 30 % durch Einführung eines Bürgertickets aus. Die Kosten für ein Bürgerticket beliefen sich nach den dortigen Berechnungen auf 8 Euro pro Monat.

In allen diesen Berechnungen wird prognostiziert, dass die Fahrten mit dem ÖPNV um ca. 30 % zunehmen. Entsprechend geringer fallen dann die Fahrten im individuellen Verkehr aus.

(c) Günstiges Jahresticket

Möglich wäre es auch, die Jahreskarte deutlich günstiger anzubieten. In Wien ist eine ÖPNV-Jahreskarte für 365 Euro eingeführt worden; der Zuwachs an Fahrgästen gleicht den Ausfall an Einnahmen aus.

(2) Anreize für den Umstieg auf emissionsarme Fortbewegungsmittel (u.a. Car-Sharing, Radverkehr und Elektromobilität)

Der Beklagte könnte auf die Attraktivitätssteigerung emissionsarmer Verkehrsmittel abzielen. Diese Maßnahmen können durchaus langfristig zu einer verstärkten Nutzung dieser Verkehrsmittel beitragen.

Um zu illustrieren, dass Kommunen in anderen Ländern hier stärkere Signale setzen, sei auf aktuellen Luftreinhalteplan von Paris hingewiesen. Ab dem 1. Juli 2015 wird dort jedem, der sein stark verschmutzendes Auto abgibt, ein stark reduziertes Jahresabonnement für den ÖPNV zum Preis von 400 Euro (Normalpreis 770 Euro) angeboten sowie zusätzlich bis zu 400 Euro für den Kauf eines Fahrrades ersetzt. Zudem erstattet die Stadt die Hälfte des Jahresabonnements für das Pariser Carsharing-System "Autolib" und gewährt ein Guthaben für 50 Euro. Eigentümergemeinschaften können sich 50 Prozent der Kosten für die Einrichtung von sicheren Fahrradunterständen oder der Installation von Ladestationen für Elektrofahrzeuge erstatten lassen. All diese Maßnahmen sind bereits zum 1. Juli 2015 in Kraft getreten.

Insbesondere mit Blick auf die Förderung der Elektromobilität, kann der Beklagte schon heute auf die Möglichkeiten zurückgreifen, die das am 12. Juni 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG) eröffnet. Dieses sieht zahlreiche Bevorrechtigungen in Hinblick auf Parkplätze und Parkgebühren, die Nutzung von für besondere Zwecke bestimmten öffentlichen Straßen sowie Ausnahmen von Zufahrtbeschränkungen oder Durchfahrtsverboten vor, § 3 Abs. 4 EmoG. Die Voraussetzung einer entsprechenden Kennzeichnung elektrisch betriebener Fahrzeuge wurde mit der Einführung des § 9a Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) geschaffen. Nach § 46 Abs. 1 a StVO können Straßenverkehrsbehörden nunmehr zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge allgemein durch Zusatzzeichen (Nr.

27.1 der Anlage 2 der StVO) Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverboten oder Verkehrsumleitungen zulassen. Auch kann die Benutzung von Busspuren durch elektrisch betriebene Fahrzeuge gewährt werden.

(3) City-Maut

Auch eine City-Maut, welche etwa zur Gegenfinanzierung einer effektiven Förderung emissionsarmer Verkehrsmittel beitragen könnte, wird nicht einmal in Betracht gezogen. Dabei bedürfte es für ihre Einführung noch nicht einmal einer gesonderten landes- oder bundesrechtlichen Regelung.

Die Rechtsgrundlage ergibt sich bereits jetzt aus § 40 Abs. 1 BImSchG, wonach die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr zu beschränken hat, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht.

Voraussetzung dafür ist somit, dass die City-Maut in den Luftreinhalteplan aufgenommen wird. Voraussetzung ist ebenfalls, dass straßenverkehrsrechtlich Instrumente vorhanden sind, mit denen die City-Maut umgesetzt werden kann (so auch Jarras, BImSchG, 9. Auflage 2012, § 40 Rn. 8a). Mit dem in der Anlage 3 zu § 42 Abs. 2 StVO enthaltenen Zeichen 391 („Maut“) existiert ein solches straßenverkehrsrechtliches Instrument bereits. Durch Zusatzschild zu dem Verkehrszeichen können die Strecken der Mautpflicht dahingehend bestimmt werden, dass es alle Strecken innerhalb der jetzigen Umweltzone sind.

Dies wird rechtlich dem Aspekt gerecht, dass Bundesstraßen wegen der bundesrechtlichen Regelung in § 7 Abs. 1 S. 3 FStrG von der Mautpflicht bis zu einer besonderen gesetzlichen Regelung des Bundes auszunehmen sind. Auch wenn Bundesstraßen damit nicht mautpflichtig wären, wäre der Lenkungseffekt enorm. Denn kaum ein Autofahrer fährt innerhalb der Mautzone nur auf Bundesstraßen. Sobald man aber von der Bundesstraße abweicht, würde die Mautpflicht greifen.

Welche Fahrzeuge von der Mautpflicht erfasst werden, kann durch den Luftreinhalteplan geregelt werden. Ihm ist es möglich, die nötige Differenzierung nach Schadstoffklassen und der Art der Verbrennungsmotoren vorzunehmen (*Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 (1442 li. Sp.)*). Es könnte also geregelt werden, dass alle Benziner eine kostenlose Mautplakette und alle

Diesel-Autos der Generationen bis zur Schadstoffklasse Euro 5 nur eine sehr teure Maut-Plakette erhielten. Kiel kann dazu eine entsprechende Mautplakette entwerfen und diese den jeweiligen Kraftfahrzeughaltern zuteilen, einer einheitlichen bundesweiten Plakette bedarf es aus Rechtsgründen jedenfalls nicht. Die besondere ökologische Ausrichtung des Konzepts kann dadurch gewährleistet werden, dass ein hoher Preis für die City-Maut durch eine kostengünstige oder -freie Monatskarte für Bus und Bahn kompensiert wird.

Der Entwurf eines solchen Konzepts, welches sowohl ökologische als auch soziale Belange berücksichtigt, wäre seit langem Sache der Behörden.

Für den Fall, dass man in rechtlicher Hinsicht unsere Auffassung zu § 40 Abs. 1 BImSchG nicht teilen sollte, ergibt sich die rechtliche Zulässigkeit einer landesrechtlichen Regelung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Danach unterliegt die Erhebung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen der konkurrierenden Gesetzgebung. Da der Bund von seinen entsprechenden Rechten diesbezüglich bisher keinen Gebrauch gemacht hat, ist die Landesgesetzgebungskompetenz weiterhin eröffnet, sofern Bundesfernstraßen wegen der bereits erwähnten Gebührenfreiheit nach § 7 Abs. 1 S. 3 FStrG ausgenommen werden. Einen entsprechenden Gesetzesvorschlag hat *Murswiek* in: „Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr“ bereits im Jahr 1993 vorgelegt (zur Gesetzgebungskompetenz der Länder in dieser Frage vgl. *Brenner*, Verkehrslenkung durch Steuern und Gebühren, SVR 2004, 209 (212 f.); *Murswiek*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, Band 1: Die Innenstadtzufahrtsabgabe, Baden-Baden 1993 mit ausführlichen Darlegungen zur Gesetzgebungskompetenz der Länder; *Malchin*, Durchführung und Durchsetzung von Immissionsgrenzwerten im Luftqualitätsrecht, 2009, S. 260 f.; *Schröder*, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 (1439 re. Sp.)).

Möglich wäre es ebenfalls, dass der Beklagte im Luftreinhalteplan zusagt, einen Gesetzesentwurf der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Ermöglichung der Einführung einer City-Maut vorzulegen.

Viele große internationale Städte haben mit der Einführung einer City-Maut in vom Verkehr überlasteten Innenstädten in jüngster Vergangenheit gute Erfolge erzielt. Zu verweisen ist auf die Erfahrungen in Rom, London, Stockholm, aber auch Melbourne,

Toronto, Singapur und Oslo. Verwiesen wird darauf, dass in Singapur, wo eine Maut bereits Anfang der 70er-Jahre eingeführt wurde, einen Rückgang der Autofahrten im Stadtzentrum um 45 % erreicht werden konnte. Kombiniert man dies mit entsprechenden sozialen Abfederungen sowie dem Bau von ausreichenden Park-&-Ride-Parkplätzen, bei denen SCRT-gefilterte Busse in die Innenstadt verkehren, wird man einen nachhaltigen Erfolg erzielen können.

Auch in Wien wird seit Mai 2014 wenigstens die Zufahrt durch Reisebusse limitiert und es werden bei Einfahrt in die Innenstadt Gebühren erhoben. Nur mit einer vorher erworbenen „Einfahrtskarte“ zum Preis von 15 Euro mit einer Gültigkeit bis zum Jahresende sind Zu- und Abfahrten zu Hotels, Restaurants und Veranstaltungsorten erlaubt.

(4) Reduzierung der Parkraummöglichkeiten

Der Beklagte sieht auch keinerlei Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung vor. In diesem Rahmen könnte der Beklagte eine deutliche Anhebung der Parkgebühren in der Innenstadt bei gleichzeitigem Ausbau von Park & Ride Parkplätzen außerhalb der Stadt in Erwägung ziehen.

(5) Geschwindigkeitsreduzierungen

Nicht nachvollziehbar ist auch, warum Geschwindigkeitsbegrenzungen auf *Tempo 30 km/h* in Gebieten mit Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte nicht einmal diskutiert werden. Geschwindigkeitsbegrenzungen führen nach den bisherigen Wirkungsuntersuchungen zu einer jedenfalls leichten Minderung der Schadstoffbelastung (UBA, Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung, 2014, S. 94, Tab. 41 und 42) und müssen daher in Betracht gezogen werden. Dies erst Recht, da sich viele Verkehrsteilnehmer nicht an die Geschwindigkeitsbegrenzung halten und erst bei einer Begrenzung auf 30 km/h tatsächlich 40 bis 50 km/h fahren.

(6) Schadstoffarme Taxiflotte

Eine weitere konkrete Maßnahme bestünde darin, über eine Bundesratsinitiative eine Novellierung der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BO Kraft) in die Wege zu leiten, um entsprechende Verpflichtungen zur Umrüstung – auch auf Erdgas- bzw. Benzinhybridtaxen – vorzusehen.

(7) Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern

Dringend erforderlich und ohne weiteres möglich wäre zudem eine vollständige Nachrüstung der Busflotte mit SCRT-Filtern. Anders als reine Rußfilter senkt die SCR-Technik auch den Stickstoffdioxidausstoß. Auch diese Maßnahme ist im Luftreinhalteplan nicht vorgesehen.

Selbst die neuesten Busse (auch Euro-V), tragen heute erheblich zur Stickstoffdioxidbelastung bei. Dies hängt damit zusammen, dass wegen des ständigen Anfahrens und Haltens die Stickoxid-Reinigungsanlage nicht anspringt.

Erforderlich ist daher entweder, dass die Busse im Bestand mit wirkungsvoller NO_x-Minderungstechnik nachgerüstet werden (wie es etwa Berlin in diesem Jahr tut) oder dass die Busflotte schneller durch moderne Euro-VI-Busse ersetzt wird.

Wie oben dargestellt sind wirtschaftliche Erwägungen außer Betracht zu lassen. Bei der Bewertung wirksamer Maßnahmen müssen auch zusätzliche Mittel in die Hand genommen werden, um schnellstmöglich die durch Luftschadstoffe hervorgerufenen Gesundheitsgefährdungen zu beenden (VG Wiesbaden, a.a.O., VG Sigmaringen, a.a.O., EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012, Kommission vs. Italien, C-68/11).

(8) Allgemeines Diesel-Fahrverbot

Letztlich sind für eine spürbare Senkung der Stickoxidbelastung deutliche Reduzierungen der Verkehrsmengen insbesondere in Bezug auf Dieselfahrzeuge erforderlich. Alle anderen zuvor beispielhaft aufgeführten Maßnahmen sind von ihrem Wirkungsgrad nicht gleichwertig. Das Verbot von Dieselfahrzeugverkehr ist die effektivste und derzeit einzige Luftreinhalteplanmaßnahme zur Einhaltung der überschrittenen Immissionsgrenzwerte. Sie ist zugleich auch zur schnellstmöglichen Einhaltung geeignet, wenn sie kurzfristig in Kraft gesetzt werde. Der Beklagte hat in seinem Schreiben von 26. September 2017 eine Prüfung des Fahrverbots für Dieselfahrzeuge angekündigt. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt.

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 (Anlage K 4, S. 14).

Das VG Stuttgart hat in seinem Urteil vom 26. Juli 2017 festgestellt, dass Dieserverkehrsbegrenzungen schon heute zulässig sind (VG Stuttgart, Urteil vom 26. Juli 2017 – 13 K 5412/15, juris).

Sowohl das Immissionsschutzrecht als auch das Straßenverkehrsrecht erlauben Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs zum Zwecke der Reduzierung von Luftschadstoffen.

Im Einzelnen:

(a) Straßenverkehrsrechtliche Zulässigkeit

Das zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen NO₂-Grenzwerte geeignete Verkehrsverbot 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, a.a.O., 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 derzeit auch nicht absehbar (vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 255 ff.).

Es ist aber bereits jetzt rechtlich möglich, ein Diesel-Fahrverbot im Einklang mit den Vorschriften der StVO ordnungsgemäß bekanntzugeben (VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 258). Das VG Stuttgart stellt dazu fest, dass die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Einhaltung der unionsrechtlich vorgegebenen Umweltschutzstandards aus Art. 3 Abs. 1 GRCH und des aus Art. 2 Abs. 2 GG resultierenden Schutzauftrages für das

Leben und die Gesundheit von Menschen nicht dazu führen könne, dass das vom Bundesverordnungsgeber ohne sachlichen Grund bislang nicht behobene Regelungsdefizit dazu führe, dass das vorliegend zum Schutz der menschlichen Gesundheit gebotene Verkehrsverbot unterbleibe (VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 275, in diesem Sinne auch Beschluss des Bayrischen Verwaltungsgerichtshof vom 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427, juris).

Der Beklagte ist deshalb rechtlich befugt und verpflichtet, das im vorliegenden Fall notwendige Zusatzzeichen selbst zu gestalten. 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, Urt. vom 13. September 2016 - 3 K 7695/15).

Zweifel an der derzeitigen Zulässigkeit von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge, wie seitens des BayVGH, a.a.O, der weder eine Lösung mithilfe des Zeichens 251 aus Anlage 2 zur StVO mit einem auf (bestimmte) Dieselfahrzeuge beschränkten Zusatzzeichen noch mithilfe des Zeichens 270.1 aus Anl. 2 zur StVO („Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone“) als umsetzbar erachtet, sind unangebracht.

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, Beschluss vom 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, 43. Auflage, 2015, § 39 StVO Rn. 31a; Janker, in: Jagow/Burmann/Heß (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht, Kommentar, § 39 Rn. 7a).

Nicht gefolgt werden kann der Auffassung des BayVGH, dass § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO Zusatzzeichen nur zulasse, „soweit nichts anderes bestimmt ist“ und eine „andere Bestimmung“ im Sinn dieser Vorschrift Nr. 1 der laufenden Nummer 26 der Anlage 2 zur StVO sein könne (BayVGH, a.a.O., Rn. 172). Angenommen Fahrzeuge mit Dieselantrieb seien eine „Verkehrsart“ im Sinne dieser Bestimmung, folgt aus der Erläuterung zur Nummer 26 zur StVO lediglich, dass für Verbote anderer Verkehrsarten Sinnbilder nach § 39 Abs. 7 StVO eingeführt werden *können*. Aus der bloßen Möglichkeit folgt aber noch nicht, dass i.S.v. § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO tatsächlich „etwas anderes bestimmt“ ist. Dies wäre erst der Fall, wenn – vergleichbar zum Sinnbild 27.1 der Anlage 2 zur StVO – ein

Sinnbild betreffend das Verbot von Dieselfahrzeugen tatsächlich eingeführt würde. Solange dies nicht der Fall ist, wäre ein Zusatzzeichen nach § 39 Abs. 3 Satz 2 StVO zulässig, was auch dadurch bekräftigt wird, dass es bereits vor Geltung des Sinnbilds 27.1 in Anlage 2 zur StVO („Elektrofahrzeuge frei“) entsprechende Zusatzzeichen gab (OLG Köln, Beschl. v. 12. Dezember 2013 - 1 RBs 349/13 -, NStZ-RR 2014, 92 m.w.N.).

Zwar regelt Ziffer 16a) Satz 3 der VwV-StVO, dass ein neues und nicht in der StVO oder dem Verkehrszeichenkatalog vorgesehenes Zusatzzeichen die Zustimmung der obersten Landesbehörde voraussetzt. Diese Zustimmung wäre jedoch im Verfahren zur Aufstellung des Luftreinhalteplans einzuholen gewesen, wird sie rechtswidrig verweigert, ist sie zu ersetzen (vgl. VG Sigmaringen, Urt. v. 22. Oktober 2014 – 1 K 154/12, juris Rn. 30).

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 Dieselsbeschränkung. 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.

(b) Verhältnismäßigkeit des Fahrverbotes

Die Einführung von – vom Beklagten zwar in Betracht gezogenen, aber nicht weiterverfolgten – Beschränkungen des Diesel-Verkehrs begegnet auch im Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben des § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG 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, also angemessen ist. Diesen Anforderungen entspricht das hier vorgeschlagene Verkehrsverbot im Falle seiner Umsetzung in jeder Hinsicht.

Im Einzelnen:

aa. Schutz vorrangiger Rechtsgüter

Das Verkehrsverbot verstößt insbesondere nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil der Schutz der Rechtsgüter Leben und Gesundheit der von den Immissionen betroffenen Wohnbevölkerung in Kiel höher zu gewichten ist, als die dagegen abzuwägenden Rechtsgüter (Eigentum und allgemeine Handlungsfreiheit) der von dem Verkehrsverbot betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer (vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 287 ff.). Als Maßnahme zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen und zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten, die dem Schutz der menschlichen Gesundheit vor schädlichen Luftschadstoffen dienen, verfolgt dieses zweifellos einen legitimen öffentlichen Zweck (VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 292).

bb. Geeignetheit / kein milderer Mittel

Das Diesel-Fahrverbot ist auch geeignet, weil mit diesem Verkehrsverbot das Ziel der Einhaltung der überschrittenen Stickoxid-Grenzwerte erreicht oder zumindest annähernd erreicht werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stehen auch keine anderen, gleichwertigen Maßnahmen zur Verfügung, welche den von dem Verkehrsverbot betroffenen Adressatenkreis weniger belasten würden und dem Verkehrsverbot deshalb im Rahmen der planerischen Auswahlentscheidung nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG als „milderer Mittel“ vorzuziehen wären.

cc. Minimierungsgebot

Eine Unverhältnismäßigkeit des Verkehrsverbotes kann auch nicht damit begründet werden, dass die Umsetzung der Einhaltung der Grenzwerte schnellstmöglich erfolgen soll, da die Gesundheitsschädigung der Anwohner der betroffenen Straßen bereits jetzt stattfindet und bei weiterem Überschreiten der Grenzwerte fortbesteht. Dies folgt bereits aus dem Minimierungsgebot des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, wonach die Maßnahmen eines Luftreinhalteplanes geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Mit Blick auf die hochrangigen Rechtsgüter der betroffenen Anwohner sind alle Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte so schnell wie möglich zu ergreifen.

dd. Verkehrsverlagerungen

Eine sachliche Rechtfertigung lässt sich auch nicht aus einem zu befürchtendem Ausweichverkehr herleiten. Das VG Stuttgart, a.a.O., führt hierzu in Rn. 344 aus:

„Ausweichverkehre, die durch Verkehrsbeschränkungen in einer Umweltzone verursacht werden und an anderen Stellen zu einer Überschreitung der zulässigen Immissionsgrenzwerte führen, sind durch eine entsprechende Ausweitung der Umweltzone oder andere geeignete Luftreinhaltemaßnahmen zu unterbinden.“

Der Umstand, dass der Dieserverkehr durch das Verkehrsverbot möglicherweise in andere Straßen umgeleitet wird, rechtfertigt also kein Absehen von der Maßnahme. Vielmehr verpflichtet es den Beklagten für den Fall, dass infolge des Verkehrsverbotes an anderen Orten Grenzwertüberschreitungen auftreten, eine geeignete Luftreinhalteplanung für diese Orte aufzustellen und Ausweichverkehre – ggf. durch weitere Fahrverbote – zu unterbinden.

ee. Adressierung stark emittierender Diesel-Fahrzeuge als Hauptverursacher

Aus § 47 Abs. 4 BImSchG ergibt sich, dass bei der Auswahl der einzelnen Verursacher Verhältnismäßigkeitserwägungen anzustellen sind. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist daher bei der Verteilung der Lasten heranzuziehen. So könnte, wenn Maßnahmen gegen einen Verursacher ungeeignet sind, verstärkt auf andere Verursacher ausgewichen werden (Jarass, BImSchG, 11. Auflage 2015, Rn. 19). Das gänzliche Unterlassen schnell wirksamer Maßnahmen ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jedoch nicht zu rechtfertigen. Der Gesundheitsschutz, der nur durch eine Einhaltung der Grenzwerte gewährleistet werden kann, ist nicht endlos relativierbar.

Aus diesem Grund wären auch bei etwaigen Verzögerungen der Umsetzung einer bestimmten Maßnahme sofort durchführbare Maßnahmen zum Ausgleich dieser Verzögerung vorzusehen. Denn der unions- und verfassungsrechtlich gebotene Schutz der menschlichen Gesundheit ist nicht aufschiebbar. 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).

Aus § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG folgt zudem, dass bei der Auswahl der Maßnahmen im Rahmen der Lastenverteilung das Verursacherprinzip zu beachten ist. Auch vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung, nur den Verkehr von Dieselfahrzeugen zu beschränken, verhältnismäßig.

Grundsätzlich sind die Emittenten entsprechend ihres Verursacheranteil heranzuziehen (Jarass, BImSchG, 11. Auflage 2015, § 47 Rn. 18a). Deshalb müssen die gewählten Maßnahmen die Hauptquellen der relevanten Schadstoffe adressieren, insbesondere durch Maßnahmen im Verkehrsbereich (Herrmann, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, § 47 Rn. 54, 92).

Dies macht es vorliegend erst Recht erforderlich, den Straßenverkehr zeitlich, örtlich und sachlich zu beschränken. Dass dazu der Verkehr mit Dieselfahrzeugen zuvorderst in den Blick zu nehmen ist, liegt in Anbetracht der Verursachungsanteile auf der Hand (so auch BayVGH, a.a.O., Rn.107 ff.). Hauptverursacher der Luftverschmutzung mit Stickstoffdioxid in Kiel ist der Dieserverkehr. Eine zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid besonders geeignete und im Vergleich zu pauschalen Verkehrsbeschränkungen mildere Maßnahme liegt daher in der gezielten Beschränkung des Verkehrs mit Dieselfahrzeugen. Da die vom Diesel-Fahrverbot Betroffenen zur Luftverschmutzung einen *erheblichen* Anteil beitragen, ist die Emittentenauswahl auch verhältnismäßig (vgl. VG Stuttgart, a.a.O., Rn. 289).

Wenn der Ordnungsgeber aber eine Novellierung der 35. BImSchV nach aktuellem Stand der politischen Diskussion auf unabsehbare Zeit ablehnt, müssen die für die Luftreinhalteplanung verantwortlichen staatlichen Stellen mit den ihnen schon jetzt zustehenden rechtlichen Mitteln diejenigen Maßnahmen ergreifen, die zulässig sind. Denn nicht nur den Ordnungsgeber der 35. BImSchV, auch den Beklagten trifft die aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitete staatliche Schutzpflicht. Diese Schutzpflicht gebietet dem Beklagten, alle immissions- und straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten zur wirksamen Reduzierung der Schadstoffbelastungen auszuschöpfen. Dies ist bislang nicht erfolgt. Da jedoch aktuell völlig unvorhersehbar ist, ob und wann beispielsweise eine Blaue Plakette eingeführt wird, kann der Beklagte nicht untätig bleiben. Hierdurch würde bewusst in Kauf genommen, dass die gesundheitsschädlichen Grenzwerte noch Jahre oder gar Jahrzehnte überschritten werden.

Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Beschränkungen des Dieselfahrverkehrs sind *de lege lata* möglich. Unter Berücksichtigung einer angemessenen Übergangsfrist und finanziellen Förderprogrammen (etwa staatliche Zuschüsse für die Nachrüstung oder die Einführung einer Umwelt- bzw. Abwrackprämie), wäre diese Maßnahme in hohem Maße geeignet, eine Grenzwerteinhaltung so schnell wie möglich zu erreichen; unter Berücksichtigung des hohen Stellenwertes des Gesundheitsschutzes wäre sie auch angemessen.

Neben der Ausnahmegvorschrift 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 rekurriert werden.

Im Übrigen könnten durch Allgemeinverfügung zugelassene Ausnahmen auch auf die allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegvorschriften 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).

ff. Verkehrskontrollen

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 1000,00 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.

Nach alledem ist festzustellen:

Es gibt keine rechtlich gleichwertige Handlungsalternative zu dem genannten Verkehrsverbot, die diesem im Rahmen einer Auswahlentscheidung nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG unter Berufung auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorgezogen werden könnte. Ein Absehen von der Möglichkeit, Diesel-Verkehrsbeschränkungen als derzeit einzige und effektive Maßnahme zur Einhaltung der Stickoxid-Grenzwerte einzuführen, ist sachlich mit Blick auf die betroffenen hohen Rechtsgüter nicht zu rechtfertigen.

Es bestehen zahlreiche Möglichkeiten, Dieselfahrverbote in verhältnismäßiger Weise auszugestalten. Die komplette Verweigerung, Optionen für die Einführung von durch den Gesetzgeber vorgesehenen Verkehrsverboten zu entwickeln, lässt sich mit dem pauschalen Verweis auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keineswegs rechtfertigen.

8. Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung von Diesel-Fahrverboten

Für den Fall, dass das erkennende Gericht trotz der obigen Erörterungen Zweifel an der momentanen rechtlichen Zulässigkeit der Umsetzung von Dieselfahrverboten haben sollte, ist festzuhalten, dass als gesichert angesehen werden kann, dass diese Zweifel innerhalb überschaubarer Zeit ausgeräumt sein werden (BayVGH a.a.O., Rn.183).

Insbesondere ist es möglich, dass bereits ein Teil der rechtlichen Fragen voraussichtlich im Februar 2018 durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts über Sprungrevision gegen das Urteil des VG Düsseldorf, a.a.O., geklärt werden.

Selbst wenn man also davon ausgeht, dass Diesel-Fahrverbote derzeit rechtlich nicht umsetzbar sind, weil noch rechtliche Hindernisse bestehen, so stellen diese Gesichtspunkte augenscheinlich keine Hindernisse dar, die dem Erlass von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge schlechthin entgegenstehen. Deshalb muss der Luftreinhalteplan des Beklagten bereits jetzt alle notwendigen Vorkehrungen dahingehend treffen, dass Diesel-Fahrverbote von dem Zeitpunkt an, in dem alle rechtlichen Hindernisse ausgeräumt wurden, ohne weitere Verzögerung in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Kiel aufgenommen werden können (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 185).

Dass eine derartige Fortschreibung ohne Verzögerung erfolgen kann, ist aber nur dann gesichert, wenn der Beklagte bereits jetzt ein Konzept erarbeitet, aus dem sich ergibt, in Bezug auf welche Straßen im Stadtgebiet des Beklagten, an denen es zu Überschreitungen Immissionsgrenzwerts kommt, sie Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan für Kiel aufnehmen wird, welche zeitlichen und sachlichen Einschränkungen – unter Angabe der hierfür maßgeblichen Gründe – für diese Verkehrsverbote ggf. in Aussicht genommen sind, und hinsichtlich welcher Straßen(abschnitte) im Gebiet des Beklagten, die im Jahresmittel unzulässig hoch mit Stickstoffdioxid belastet sind, sie von der Aufnahme eines solchen Verkehrsverbots in den Luftreinhalteplan mit welcher Begründung abzusehen gedenkt (BayVGH, a.a.O., Rn. 185).

Nimmt man, entgegen der Auffassung des Klägers an, dass derzeit „nur“ die Erstellung eines solchen Konzepts als „Minus“ gegenüber der vom Kläger geforderten sofortigen Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu verlangen ist, sei darauf hingewiesen, dass die unverzügliche Erstellung eines solchen Konzepts geboten ist. Dies folgt daraus, dass zwischen der Aufnahme von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans und dem Erlass und der Bekanntgabe straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen, die solche Verbote zum Gegenstand haben, selbst bei der gebotenen unverzüglichen Umsetzung dieses Plans (§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG) nochmals eine gewisse Zeitspanne vergehen wird (vgl. BayVGH, a.a.O., Rn. 185).

Der Beklagte müsste also die von einschlägigen Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen(abschnitte) vollständig erfassen sowie Fristen für die Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Erstellung der Endfassung des der Fortschreibung des Luftreinhalteplans dienenden Konzepts festlegen (BayVGH, a.a.o., Rn. 186, 192).

Der Beklagte wäre verpflichtet, dass erarbeitete Straßenverzeichnis der Allgemeinheit zugänglich zu machen (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3). Dies darf auch nicht erst zeitgleich mit der Einleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen, um der Öffentlichkeit schon vor dem Beginn des gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2, Abs. 5a Satz 1 bis 3 BImSchG erforderlichen Verfahrens einen dem Beklagten vergleichbaren Kenntnisstand zu verschaffen (VGH, a.a.O., Rn. 190).

Am Ende der Konzepterarbeitung stünde die Erstellung einer endgültigen Fassung des Konzepts, in dem zum Ausdruck kommt, inwieweit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung Rechnung getragen wurde (VGH, a.a.O., Rn. 194).

IV. 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 Änderung/Fortschreibung des für Düsseldorf 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 NO₂ bis über das Jahr 2020 und darüber hinaus zu überschreiten.

Wirksamere Maßnahmen, wie die Durchsetzung von Diesel-Verkehrsbeschränkungen, die schon heute möglich wären, werden hingegen nicht verfolgt. Sowohl das Immissionsschutzrecht als auch das Straßenverkehrsrecht erlauben Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs zum Zwecke der Reduzierung von Luftschadstoffen. Durch das Verkehrszeichen 251 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 Abschriften anbei.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

Anlagenverzeichnis

Anlage K 1

Luftreinhalteplan für die Landeshauptstadt Kiel 2009 in der Fassung vom 9. Juli 2009

Anlage K 2

Antrag des Klägers vom 24. August 2017

Anlage K 3

Antwortschreiben des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein vom 26. September 2017

Die Anlage K 1 (Luftreinhalteplan 2009) liegt dem Beklagten und der Beigeladenen vor, so dass diese Anlage nur für das Gericht beigelegt wird.