



Bundesverwaltungsgericht

# Urteil vom 27.02.2018 - BVerwG 7 C 26.16

ECLI:DE:BVerwG:2018:270218U7C26.16.0

## (Beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge - Luftreinhalteplan Düsseldorf

### Leitsätze:

1. Erweist sich ein auf bestimmte Straßen oder Straßenabschnitte beschränktes Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte, verlangt Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, diese Maßnahme zu ergreifen.
2. Die Anordnung eines Verkehrsverbotes muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Ein streckenbezogenes Verbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge geht seiner Eingriffsintensität nach nicht über straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahr- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer und Anwohner stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Sondersituationen, insbesondere für Anwohner, ist durch Ausnahmeregelungen Rechnung zu tragen.

### Rechtsquellen



RL 2008/50/EG	Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1
BImSchG	§§ 40, 47 und 48a Abs. 1
35. BImSchV	§§ 1, 2 und 3
39. BImSchV	§ 3 Abs. 1 und § 27
StVO	§§ 41, 45 Abs. 1f und Abs. 4

**Stichworte**

(beschränktes) Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge; Ausnahme; Euro-Abgasnorm; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Luftreinhalteplan; Plakette; Schadstoffgruppe; Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwert; Verkehrsverlagerung; Verkehrszeichen; Vollzugsdefizit; Zusatzzeichen; Übergangsregelung;

VG Düsseldorf - 13.09.2016 - AZ: VG 3 K 7695/15

**Zitiervorschlag**

BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 26.16 [ECLI:DE:BVerwG:2018:270218U7C26.16.0]

## URTEIL

BVerwG 7 C 26.16

VG Düsseldorf - 13.09.2016 - AZ: VG 3 K 7695/15

In der Verwaltungsstreitsache hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 22. Februar 2018

durch

den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer, Böhmman und Dr. Löffelbein

am 27. Februar 2018 für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 geändert.

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von

Verkehrsverbote fortzuschreiben.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens trägt der Kläger 1/3 und der Beklagte 2/3. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

## Gründe

### I

Der Kläger, eine bundesweit tätige, nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die beigeladene Stadt Düsseldorf um Maßnahmen zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten für Stickstoffdioxid.

Für Düsseldorf besteht seit 2013 ein Luftreinhalteplan, der den 2008 aufgestellten ersten Luftreinhalteplan fortschreibt und ersetzt. Er sieht zahlreiche Maßnahmen zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxidbelastungen vor. An den Messpunkten in der Cornelius- und der Merowingerstraße prognostiziert der Plan bis 2015 Immissionsreduktionen, geht aber nicht von der Einhaltung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) aus. 2015 lag der Messwert für NO<sub>2</sub> in der Corneliusstraße bei 59 µg/m<sup>3</sup>.

Am 18. November 2015 hat der Kläger Klage erhoben und zur Begründung geltend gemacht, die anhaltende Überschreitung der Grenzwerte sei ein Indiz dafür, dass die bisherigen Maßnahmen nicht geeignet seien, die Überschreitungszeiträume so kurz wie möglich zu halten. Für eine spürbare Senkung der Stickstoffdioxidbelastung seien auch zeitlich und sachlich beschränkte Verkehrsverbote in Betracht zu ziehen.

Mit Urteil vom 13. September 2016 hat das Verwaltungsgericht der Klage stattgegeben und den Beklagten verurteilt, den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält.

Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, dass die Stickstoffdioxidbelastung im Stadtgebiet der Beigeladenen im Jahr 2014 bei 60 µg/m<sup>3</sup> und im Jahr 2015 bei 59 µg/m<sup>3</sup> gelegen habe. Der Beklagte sei verpflichtet, in den Luftreinhalteplan geeignete Maßnahmen aufzunehmen, um den Zeitraum der Nichteinhaltung der geltenden Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. In Bezug auf das Reizgas Stickstoffdioxid fehle ein Gesamtkonzept, das alle effektiven, rechtlich oder tatsächlich nicht von vornherein ausgeschlossen Maßnahmen aufliste, bewerte und über deren (Nicht-)Umsetzung entscheide. Auch fehle eine differenzierte Auseinandersetzung mit der besonderen Problematik von Dieselfahrzeugen, die unstreitig überproportional an der Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes beteiligt seien. Effektive, in der Zuständigkeit des Beklagten bzw. der Beigeladenen selbst liegende Maßnahmen zur Eingrenzung der von Dieselfahrzeugen ausgehenden Emissionen würden nicht ernsthaft in den Blick genommen. Insbesondere fehlen auch die Angaben von konkreten Zeithorizonten hinsichtlich der Einhaltung des Grenzwertes. Die besonders effektive Maßnahme eines (beschränkten) Fahrverbots für (bestimmte) Dieselfahrzeuge sei rechtlich (und tatsächlich) nicht von vornherein ausgeschlossen. Die gegenwärtigen bundesrechtlichen Regelungen erlaubten dem Beklagten schon heute die Anordnung von Fahrverboten für (bestimmte) Dieselfahrzeuge. Durchgreifende rechtliche Bedenken gegen das von der Klägerin zur Umsetzung vorgeschlagene Zeichen 251 (Verbot für Kraftwagen) mit entsprechenden - auf (bestimmte) Dieselfahrzeuge bezogenen - Zusatzzeichen habe weder der Beklagte vorgetragen noch seien diese sonst ersichtlich. Es sei Aufgabe des Beklagten, etwaige aus Gründen der Ver-

hältnismäßigkeit gebotene Beschränkungen auf bestimmte Dieselfahrzeuge (mit schlechterem Emissionsverhalten) durch eine allgemein verständliche und widerspruchsfreie Formulierung zum Ausdruck zu bringen. Unter Berücksichtigung der Vorgabe "schnellstmöglich" sei ein zeitlicher Orientierungsrahmen für die Änderung bzw. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Düsseldorf 2013 von etwa einem Jahr angemessen.

Mit einer vom Verwaltungsgericht zugelassenen und mit Zustimmung des Klägers eingelegten Sprungrevision macht der Beklagte geltend: Ein Dieselfahrverbot sei rechtlich unzulässig. Für die Anordnung eines (beschränkten) Fahrverbots für Dieselfahrzeuge auf Landesebene fehle eine Rechtsgrundlage. Die Privilegienfeindlichkeit der Straßenverkehrsordnung gebiete die Gleichbehandlung aller Verkehrsteilnehmer. Eine Bevorzugung bestimmter Personengruppen oder Fahrzeuge sei nur unter der weiteren Voraussetzung einer rechtmäßigen gesetzlichen oder untergesetzlichen Grundlage möglich. Die Straßenverkehrsordnung kenne keine Verbote oder Beschränkungen für eine bestimmte Antriebsart. Die 35. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beziehe sich ausdrücklich nicht auf eine Unterscheidung zwischen den einzelnen Antriebsarten. Maßgeblich sei die Höhe der Emissionen. Mit den vorhandenen rechtlichen Instrumentarien lasse sich eine Verhältnismäßigkeit einer Anordnung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge nicht herstellen. Die Anordnung (bestimmter) Fahrverbote für Kraftfahrzeuge mit Dieselantrieb sehe sich zudem dem Vorwurf mangelnder Vollzugsfähigkeit ausgesetzt. Das Urteil erweise sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig. Die Frage des fehlenden Gesamtkonzepts unter Angabe der zeitlichen Horizonte sei unmittelbar mit der Frage der Zulässigkeit der Anordnung eines (bestimmten) Fahrverbots für Dieselfahrzeuge verknüpft. Weitere effektive, rechtlich oder tatsächlich nicht von vornherein ausgeschlossene Maßnahmen, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte führten, existierten nicht.

Der Beklagte beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt, die Revision zurückzuweisen.

Der Kläger verteidigt die verwaltungsgerichtliche Entscheidung. Sowohl streckenbezogene als auch zonenbezogene Verkehrsbeschränkungen zum Zwecke der Reduzierung von Luftschadstoffen seien rechtlich zulässig. Für ein streckenbezogenes Fahrverbot stehe das vorhandene Verkehrszeichen 251 zur Verfügung, um den gesamten Kraftfahrzeugverkehr allgemein zu sperren und lediglich durch Allgemeinverfügungen Ausnahmen zuzulassen. Es müsse daher erst recht möglich sein, das Verbot mittels eines Zusatzzeichens ("gilt für Diesel" oder "Diesel") von vornherein auf Fahrzeuge mit Dieselantrieb zu beschränken. Eine Novelle der 35. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sei in diesem Zusammenhang wünschenswert, aber nicht notwendig. Eine Einschränkung von Fahrverboten auf Diesel der Abgasnorm bis Euro 5 sei aus Rechtsgründen (Verhältnismäßigkeit) nicht geboten. Das Urteil erweise sich auch aus anderen Gründen als richtig. Hielte man streckenbezogene Verkehrsbeschränkungen für unzulässig, kämen zonenbezogene Dieselvekehrsbeschränkungen in Betracht. Zudem stünden dem Beklagten eine ganze Reihe weiterer zulässiger Maßnahmen, etwa stärkere Einschränkungen des Schwerlastverkehrs, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Parkverbote, zur Verfügung.

Die Beigeladene stellt keinen Antrag.

## II

Die zulässige Revision ist überwiegend nicht begründet. In Übereinstimmung mit Bundesrecht hat das Verwaltungsgericht entschieden, dass der Beklagte den Luftreinhalteplan Düsseldorf 2013 so fortzuschreiben bzw. zu ergänzen hat, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup>

im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält. Im Rahmen dieser Fortschreibung hat der Beklagte ein ganzjähriges Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren in Betracht zu ziehen. Die Revision ist jedoch insoweit begründet, als das Verwaltungsgericht bei der Prüfung der Zulässigkeit und Ausgestaltung eines Verkehrsverbotes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht in vollem Umfang Rechnung getragen hat.

A.1. Werden durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten, hat die zuständige Behörde nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

Nach § 3 Abs. 1 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244), beträgt zum Schutz der menschlichen Gesundheit der über eine volle Stunde gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) 200 µg/m<sup>3</sup> bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr. Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) der zum Schutz der menschlichen Gesundheit beträgt 40 µg/m<sup>3</sup> (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV).

Die 39. BImSchV dient unter anderem der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 S. 1), in der die ab 1. Januar 2010 einzuhaltenden, vom Verordnungsgeber übernommenen Grenzwerte in Anhang XI, Abschnitt B, festgelegt sind. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM<sub>10</sub>, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten; die in Anlage XI festgelegten Grenzwerte für NO<sub>2</sub> und Benzol dürfen von dem dort genannten Zeitpunkt an (1. Januar 2010) nicht mehr überschritten werden. Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass für Gebiete oder Ballungsräume, in denen Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden Grenzwerte einzuhalten. Im Falle der Überschreitung von Grenzwerten enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann (Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG).

Nach den im Rahmen der Sprungrevision vom Beklagten als Revisionskläger mit Verfahrensrügen nicht angreifbaren (§ 134 Abs. 4 VwGO) und auch von der Beigeladenen mit einer Gegenrüge nicht angegriffenen (vgl. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschluss vom 16. März 1976 - GmS OGB 1/75 - BVerwGE 50, 369 <375 f.>; BVerwG, Urteil vom 26. September 1991 - 4 C 35.87 - Buchholz 310 § 134 VwGO Nr. 39 S. 10) und damit für den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) wird der NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert von 40 µg/m<sup>3</sup> an der Messstation Corneliusstraße nicht eingehalten. Weiter hat das Verwaltungsgericht - gestützt auf das von der Beklagten vorgelegte Gutachten - festgestellt, dass Dieselfahrzeuge überproportional an der Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes beteiligt sind und es sich bei einem (beschränkten) Fahrverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge um eine besonders effektive Maßnahme der Luftreinhaltung handelt.

2. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht jedenfalls im Ergebnis zu Recht angenommen, dass ein (beschränktes) Verkehrsverbot für (bestimmte) Kraftfahrzeuge in rechtlich zulässiger Weise angeordnet werden kann und daher vom Beklagten in Betracht zu ziehen ist. Zwar lassen die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu. Ihre Zulässigkeit ergibt sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts.

a) Die Maßnahmen, die ein Luftreinhalteplan gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG festlegt, sind nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentli-

cher Verwaltung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Unverhältnismäßige oder aus anderen Gründen rechtswidrige Maßnahmen muss und darf die zuständige Behörde nicht ergreifen (BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 - 7 C 36.07 (/270907U7C36.07.o)- BVerwGE 129, 296 Rn. 26). Die Maßnahmen müssen daher umsetzungsfähig sein; immissionsschutzrechtliche oder sonstige Vorschriften müssen ihre Durchführung erlauben (BT-Drs. 14/8450 S. 14). Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, bedürfen dabei einer gesonderten (fach-)gesetzlichen Befugnis (BVerwG, Beschlüsse vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 (/290307B7C9.06.o)- BVerwGE 128, 278 Rn. 27 und vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 (/110712B3B78.11.o)- Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 10; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juli 2017, § 47 BImSchG, Rn. 29a; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47 Rn. 15, 52).

b) Eine solche Ermächtigungsgrundlage liegt mit § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG vor. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 40 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Hierbei sind die Maßnahmen nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen.

Entgegen der Auffassung des Beklagten bedarf es für die Anordnung von Maßnahmen, die danach differenzieren, welchen Beitrag Kraftfahrzeuge zur Schadstoffbelastung leisten, auf der Grundlage des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG nicht zugleich zwingend des Erlasses einer Verordnung nach § 40 Abs. 3 BImSchG. Der Gesetzgeber hat mit der Verordnungsermächtigung in Absatz 3 dem Ordnungsgeber lediglich die Möglichkeit eingeräumt, zu regeln, dass Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise ausgenommen sind oder ausgenommen werden können sowie die hierfür maßgeblichen Kriterien festzulegen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dann, wenn der Ordnungsgeber von der Ermächtigung keinen Gebrauch macht, Verkehrsverbote, die an die Schadstoffbelastung von Kraftfahrzeugen anknüpfen, ausgeschlossen sind. Dieser schon dem Gesetzeswortlaut ("wird ermächtigt") zu entnehmende Befund wird von den Gesetzgebungsmaterialien bestätigt. Danach ist der Gesetzgeber ausdrücklich davon ausgegangen, dass die zuständigen Behörden Beschränkungen und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs bereits anordnen können, bevor eine Rechtsverordnung nach § 40 Abs. 3 BImSchG erlassen sein wird (vgl. BT-Drs. 14/8450 S. 21 und BT-Drs. 14/8895 S. 7 f.).

c) Der Ordnungsgeber hat von der gesetzlichen Ermächtigung des § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG, Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise auszunehmen, durch den Erlass der 35. BImSchV mit abschließender Wirkung Gebrauch gemacht.

Wesentlicher Inhalt der 35. BImSchV ist es, dass Kraftfahrzeuge, die mit einer roten, gelben oder grünen Plakette nach Anhang 1 der Verordnung gekennzeichnet sind, von einem Verkehrsverbot im Sinne des § 40 Abs. 1 BImSchG befreit sind, soweit ein darauf bezogenes Verkehrszeichen dies vorsieht (§ 2 Abs. 1 der 35. BImSchV).

Im Einzelnen werden nach § 2 Abs. 2 Satz 1 der 35. BImSchV Kraftfahrzeuge unter Berücksichtigung ihrer Schadstoffemissionen den Schadstoffgruppen 1 bis 4 zugeordnet. Die Zuordnung ergibt sich aus Anhang 2 der Verordnung und folgt den vom Unionsrecht vorgegebenen Abgasnormstufen Euro 1 bis Euro 4. Sie erfolgt sowohl hinsichtlich von Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotor (§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 2 der 35. BImSchV) als auch hinsichtlich von Fahrzeugen mit Selbstzündungsmotor (§ 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 1 der 35. BImSchV) nach dem jeweiligen Gesamt-Abgasverhalten des Fahrzeugs einschließlich der vorliegend relevanten Emissionen von Stickoxiden anhand der einschlägigen EG-Abgasrichtlinien (vgl. BR-Drs. 162/06 S. 25). Letztere beziehen sich auch auf die Emission der Schadstoffe Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe sowie auf Feinstaubpartikel. Anders als vom Kläger eingewandt, beschränkte der Ordnungsgeber der 35. BImSchV seine Regelung also nicht allein auf das Ziel der Reduzierung der verkehrsbedingten Feinstaubmengen (vgl. auch Klinger, NVwZ 2007, 785 <786>).

Kraftfahrzeuge mit Antrieb ohne Verbrennungsmotor, also etwa mit Elektromotor oder Brennstoffzellenfahrzeuge, werden nach § 2 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 3 der 35. BImSchV der Schadstoffgruppe 4 zugeordnet. Dies macht zum einen deutlich, dass die Antriebsart eines Kraftfahrzeugs als solche kein maßgebliches Differenzierungskriterium der 35. BImSchV darstellt. Zum anderen wird erkennbar, dass der Regelungsbereich der 35. BImSchV auch besonders emissionsarme Kraftfahrzeuge erfasst und auch insoweit eine abschließende Regelung trifft.

Dass die 35. BImSchV für die Kategorisierung von Kraftfahrzeugen der Klassen M und N hinsichtlich einer Freistellung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG eine abschließende Regelung darstellt (vgl. auch Reese, in: BeckOK Umweltrecht, Hrsg. Giesberts/Reinhardt, Stand Dezember 2017, BImSchG § 40 Rn. 9a; Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 <74>), lässt sich darüber hinaus auch dem historischen Willen des Verordnungsgebers entnehmen.

Der Verordnungsgeber der 35. BImSchV betont, dass mit dem Plakettensystem eine bundeseinheitliche Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen getroffen werde, die einen differenzierenden Eingriff in die Fahrzeugflotte zulasse, die Überwachung des Kraftfahrzeugverkehrs vereinfache und zu einer leicht erkennbaren Gleichbehandlung aller Fahrzeuge aus den EU-Mitgliedstaaten führe (BR-Drs. 162/06 S. 1, 21).

d) Nach allem lässt sich feststellen, dass die für die Kategorisierung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Freistellung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG abschließende 35. BImSchV eine Differenzierung allein danach, ob das Kraftfahrzeug mit einem Selbstzündungsmotor (Dieselantrieb) oder einem Fremdzündungsmotor (Ottomotor) angetrieben wird, nicht kennt. Nichts anderes gilt für eine Unterscheidung danach, ob Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren lediglich Abgasnormen unterhalb der Abgasnorm Euro 3 einhalten. Vielmehr erfolgt die Differenzierung zwischen bestimmten Gruppen von Kraftfahrzeugen allein nach Kriterien, die dem Emissionsverhalten der Kraftfahrzeuge nach ihrer Zuordnung zu den Schadstoffgruppen 1 bis 4 folgen (vgl. § 2 Abs. 2 i.V.m. Anhang 2 der 35. BImSchV).

Dieses Ergebnis gilt gleichermaßen für Verkehrsverbote in Gestalt von Umweltzonen wie für streckenbezogene Verkehrsverbote. Nach ihrem eindeutigen Wortlaut beziehen sich sowohl die Befugnisnorm des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG als auch die Verordnungsermächtigung des § 40 Abs. 3 BImSchG auf Verkehrsverbote allgemein. Anhaltspunkte für eine Beschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf zonale oder auf streckenbezogene Verkehrsverbote ergeben sich auch aus der 35. BImSchV nicht.

3. Der abschließende Charakter der 35. BImSchV schließt an die Antriebsart anknüpfende Verkehrsverbote gleichwohl nicht aus. Angesichts der unionsrechtlichen Verpflichtung, den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten, muss dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben.

a) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (fortan EuGH) reicht eine Überschreitung der einzuhaltenden Grenzwerte für sich genommen aus, um eine Verletzung von Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG i.V.m. Anhang XI dieser Richtlinie feststellen zu können (Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 [ECLI:EU:C:2017:267 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2017:267>)], Kommission/Bulgarien - Rn. 69). Danach ist auch ein etwaiger teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, nicht geeignet, die Feststellung der einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Vertragsverletzung zu entkräften (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 [ECLI:EU:C:2018:94 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2018:94>)], Kommission/Polen - Rn. 62 und 65). Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es zugleich unerheblich, ob der Mitgliedstaat, dem der Verstoß zuzurechnen ist, diesen mit Absicht oder fahrlässig begangen hat oder ob er auf technischen Schwierigkeiten beruht, denen sich der Mitgliedstaat möglicherweise gegenüber sah (EuGH, Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 - Rn. 76 m.w.N.). Eine Berufung des Mitgliedstaates auf unüberwindliche Schwierigkeiten kommt nur in besonderen Fällen, namentlich beim Vorliegen höherer Gewalt, in Betracht (vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2012 - C-68/11 [ECLI:EU:C:2012:815 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2012:815>)], Kommission/Italien - Rn. 64 m.w.N.).

Aus der Verletzung des Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG ergibt sich allerdings noch keine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht.

Daher ist der Umstand, dass ein Mitgliedstaat Grenzwerte in der Luft überschreitet, für sich allein nicht ausreichend, um einen Verstoß des Mitgliedstaates gegen die Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG festzustellen. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen vielmehr über einen gewissen Spielraum. Dessen ungeachtet müssen es die festgelegten Maßnahmen aber jedenfalls ermöglichen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird. Unter diesen Umständen ist in einer einzelfallbezogenen Untersuchung zu prüfen, ob die von dem betroffenen Mitgliedstaat erstellten Pläne im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG stehen. Hierbei ist auch die Länge des Zeitraums zu betrachten, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält. So hat der EuGH in seinem Urteil vom 5. April 2017 - C-488/15 (Rn. 115) einen systematischen und andauernden Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 13 der Richtlinie 2008/50/EG, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, bereits deshalb als gegeben erachtet, weil die Grenzwerte für Feinstaub auch noch im Jahr 2014 in allen sechs bulgarischen Gebieten und Ballungsräumen nicht eingehalten waren. In seiner Entscheidung vom 22. Februar 2018 - C-336/16 (Rn. 99 ff.) hat er gerügt, dass die von der Republik Polen erlassenen Pläne es dem betreffenden Mitgliedstaat ermöglichten, auf Überschreitungen erst 10 oder sogar 14 Jahre nach dem Zeitpunkt, zu dem diese festgestellt wurden, abzustellen. Er hat in diesem Zusammenhang den Hinweis Polens, die festgelegten Fristen seien an das Ausmaß der strukturellen Änderungen angepasst, die nötig seien, um die Überschreitung der Grenzwerte in der Luft abzustellen und die damit verbundenen sozioökonomischen und haushaltspolitischen Herausforderungen der durchzuführenden umfangreichen technischen Investitionen zu bewältigen, nicht gelten lassen, da nicht nachgewiesen sei, dass die geltend gemachten Schwierigkeiten die Festlegung einer weniger langen Frist unmöglich gemacht hätten.

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung verstößt jedenfalls eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, die lediglich Maßnahmen festlegt, aufgrund derer die Grenzwerte für Stickstoffdioxid erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten werden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid herbeiführen und insbesondere eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik von Dieselfahrzeugen und deren überproportionalen Anteil an der Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes vermissen lässt. Soweit sich vor diesem Hintergrund (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO<sub>2</sub>-Grenzwerte erweisen, sind derartige Maßnahmen mithin aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen.

b) Kommt die Luftreinhalteplanung den Verpflichtungen nach der Richtlinie 2008/50/EG nicht nach, obliegt es den angerufenen nationalen Gerichten, gegenüber den nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese Behörde den nach der Richtlinie 2008/50/EG erforderlichen Plan gemäß den dort vorgesehenen Bedingungen erstellt (EuGH, Urteil vom 19. November 2014 - C-404/13 [ECLI:EU:C:2014:2382 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2014:2382>)], Client Earth - Rn. 58). Das angerufene nationale Gericht ist gehalten, im Rahmen seiner Zuständigkeit für die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Unionsrechts zu sorgen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (EuGH, Urteil vom 20. Dezember 2017 - C-664/15 [ECLI:EU:C:2017:987 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2017:987>)], Protect Umweltorganisation - Rn. 55 f. m.w.N.).

Danach bedarf es keiner Entscheidung, ob die Verpflichtung, dem Unionsrecht zur Durchsetzung zu verhelfen, durch eine unionsrechtskonforme Auslegung der 35. BImSchV (vgl. zu deren Grenzen: BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 (/7C21.12)- BVerwGE, 147, 312 Rn. 36 m.w.N.) oder jedenfalls dadurch erfüllt wird, dass die Regelungen insoweit unangewendet bleiben, als sie einem (beschränkten) Verkehrsver-



bot für bestimmte Dieselfahrzeuge entgegenstehen, die sich als einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung von NO<sub>2</sub>-Grenzwerten erweisen. Entgegen der Auffassung des Beklagten führt letzteres nicht dazu, dass es an einer Ermächtigungsgrundlage für Verkehrsverbote ganz fehlt. Wie dargelegt (oben Rn. 18 f.) stellt § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eine Ermächtigungsgrundlage für in einem Luftreinhalteplan vorgesehene Verkehrsbeschränkungen dar, die unabhängig davon gilt, ob die Bundesregierung durch Rechtsverordnung Ausnahmeregelungen für Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung erlassen hat. Angesichts dessen handelt es sich vorliegend auch nicht um eine methodisch unzulässige Rechtsfortbildung contra legem (vgl. hierzu, BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 (/7C21.12)-BVerwGE 147, 312 Rn. 36 m.w.N.).

B. Eine Anordnung eines Verkehrsverbots für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren muss unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen. Dies hat das Verwaltungsgericht nicht verkannt. Seine Ausführungen hierzu halten aber nicht in jeder Hinsicht bundesrechtlichen Maßstäben stand. Es bleibt undeutlich, was unter (beschränkten) "Fahrverboten" für (bestimmte) Dieselfahrzeuge zu verstehen ist. Zwar legt der Bezug auf die Grenzwertüberschreitung 2015 insbesondere in der Corneliusstraße und die Einschränkung auf "bestimmte" Dieselfahrzeuge nahe, dass dem Verwaltungsgericht auf einzelne Straßen oder Straßenabschnitte beschränkte (streckenbezogene) Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI vor Augen standen. Das Urteil beschränkt sich hierauf aber nicht, sondern verlangt ein Gesamtkonzept, das auf einer aktuellen Bestandsaufnahme und Prüfung "auch einschneidenderer Maßnahmen in Bezug auf Dieselfahrzeuge" (UA S. 11) umfasst.

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang. Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Dezember 1965 - 1 BvR 513/65 - BVerfGE 19, 342 <348 f.>, vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. - BVerfGE 76, 1 <50> und vom 17. Juni 2004 - 2 BvR 383/03 - BVerfGE 111, 54 <82>). Hinsichtlich von Maßnahmen der Luftreinhalteplanung sieht zudem das einfache Recht in § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG ausdrücklich vor, dass Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (vgl. nur Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand September 2017, Art. 20 Rn. 117).

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze, zu denen auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört, sind ebenfalls Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union (vgl. nur EuGH, Urteil vom 9. Oktober 2014 - C-492/13 [ECLI:EU:C:2014:2267 (<https://e-justice.europa.eu/ecli/ECLI:EU:C:2014:2267>)], Traum - Rn. 27 m.w.N.). Zugleich nimmt die Richtlinie 2008/50/EG selbst auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Satz 2 des 25. Erwägungsgrundes der Richtlinie ausdrücklich Bezug. Auch nach der Rechtsprechung des EuGH können Luftreinhaltepläne nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 93 m.w.N.).

a) Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von dem Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO<sub>2</sub>-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer - und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft - verbunden sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und

solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen. Erstere führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Dies gilt auch für von einem streckenbezogenen Verkehrsverbot betroffene Anlieger und Anwohner. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück "bis unmittelbar vor die Haustür" gehört in städtischen Ballungsgebieten auch für den Eigentümer eines Wohngrundstücks nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. Anlieger und Anwohner haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt. Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahme genehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. September 1993 - 11 C 38.92 - BVerwGE 94, 136 <139, 142> m.w.N.). Hiervon unterscheidet sich die Situation für die betroffenen Autofahrer, Fahrzeughalter und Anwohner bei einem große Teile eines Stadtgebiets erfassenden Verkehrsverbot. Ein solches Verbot führt für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr hereinfahren dürfen, sondern es bewirkt darüber hinaus, dass sie die Fahrzeuge dort auch nicht im öffentlichen Verkehrsraum abstellen können. Im Ergebnis werden die Anwohner einer solchen Zone vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen. Aber auch für Autofahrer, die nicht in der Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. Zwar gilt auch insoweit, dass die Rechtsordnung keinen Anspruch kennt, wonach ein einmal die Zulassungskriterien erfüllendes Kraftfahrzeug zeitlich und räumlich unbegrenzt weiter auf öffentlichen Straßen benutzt werden darf. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist indes stets zu beachten und verbietet es, derartig weitreichende Verkehrsverbote ohne Berücksichtigung der damit für die Betroffenen verbundenen wirtschaftlichen Folgen auszusprechen.

Um dem gebotenen Interessenausgleich gerecht zu werden, wird daher für zonale Verkehrsverbote eine phasenweise Einführung dergestalt zu prüfen sein, dass in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden (vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 - 12 LC 143/09 - juris Rn. 73). Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro 5 für alle Fahrzeuge seit 1. Januar 2011) kommen zonale Verbote jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 in Betracht. Dieser Zeitpunkt liegt vier Jahre nach dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 für alle Fahrzeuge zum 1. September 2015. Damit ist gewährleistet, dass dem Eigentümer eines Euro-5-Fahrzeugs eine uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer verbleibt, die über die ersten drei Jahre, die erfahrungsgemäß mit einem besonders hohen Wertverlust verbunden sind, hinausgeht. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass für diejenigen Käufer, die unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 ein neues Dieselfahrzeug erworben haben, das nur der Abgasnorm Euro 5 entsprach, ohne Weiteres erkennbar war, dass dieses Fahrzeug in Kürze nicht mehr dem Stand der neuesten Abgasvorschriften entsprechen werde. Diesem Käufer ist daher kein weitergehender Vertrauensschutz zuzubilligen. Dies gilt im Ergebnis für alle Käufer, die nach dem 1. September 2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben. Denn bereits ab diesem Zeitpunkt konnten gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Pkw und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformation für Fahrzeuge (ABl. L 171 S. 1) die nationalen Behörden keine Typgenehmigungen mehr für neue Fahrzeugtypen erteilen, die den in Anhang I Tabelle 2 der Verordnung aufgeführten Euro-6-Grenzwerten nicht entsprachen. Eigentümern von Dieselfahrzeugen, die zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. August 2014 Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, ist dagegen mit Blick auf das höhere Alter und die höhere Fahrleistung und den daraus resultierenden geringeren Restwert der Fahrzeuge eine Einschränkung der Nutzbarkeit durch Verkehrsverbote grundsätzlich zuzumuten.

Hinsichtlich der Dieselfahrzeuge, die nur die Anforderung der Abgasnorm Euro 4 erfüllen sowie hinsichtlich der benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 bedarf es keiner Übergangsfristen. Typgenehmigungen für diese Fahrzeuge durften lediglich bis zum 31. Dezember 2010 bzw. bis zum 31. Dezember 2000 erteilt werden (vgl. Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung von Richtlinie 98/69/EG). Es liegen nach den tatrichterlichen Feststellungen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass bei einer Beschränkung möglicher sofortiger Verkehrsverbote auf Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 und schlechter keine nennenswerte Reduzierung der Schadstoffbelastungen erreichbar wäre.

Bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von etwaigen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 wird der Beklagte anhand aktueller Erhebungen zudem die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu berücksichtigen haben. Sollten Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker als bisher prognostiziert abnehmen, wäre hierauf gegebenenfalls mit einem Verzicht auf die oder einer späteren Einführung eines Verkehrsverbotes jedenfalls für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro 5 gerecht werden, zu reagieren.

b) Darüber hinaus ist - auch bei auf bestimmte Dieselfahrzeuge beschränkten streckenbezogenen Verkehrsverboten - zu prüfen, für welche Gruppen, wie beispielsweise Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, und für welche Einzelpersonen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Ausnahmen von einem Verkehrsverbot zu gewähren sind. Ausnahmen können hierbei im Rahmen des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG und des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV gewährt werden. Namentlich § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV lässt nach dem ausdrücklich erklärten Willen des Ordnungsgebers auch individualnützige Ausnahmen im Einzelfall oder für bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Anlieger oder Handwerker, zu (vgl. BR-Drs. 819/07 S. 9 f.). Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen.

Soweit von dem Beklagten zu bewältigende Sachverhaltskonstellationen von den Ausnahmetatbeständen nicht angemessen erfasst werden sollten (zu diesbezüglichen Bedenken vgl. etwa VGH München, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16.14 27 - NVwZ 2017, 894 Rn. 162), erscheint ein Rückgriff auf die allgemeine Ausnahnevorschrift des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO jedenfalls im Wege unionsrechts- und verfassungskonformer Auslegung nicht von vornherein als ausgeschlossen, wenn dies geboten sein sollte, um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und den Belangen der von Verkehrsverboten negativ Betroffenen zu erreichen (ablehnend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. Dezember 2009 - 11 S 50.09 - juris Rn. 9). Allerdings können Ausnahmegenehmigungen nach dieser Regelung nicht erteilt werden, wenn sie einen unbestimmten Personenkreis begünstigen sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 (/130308U3C18.07.0)- BVerwGE 130, 383 Rn. 27 m.w.N.).

2. Eine Einführung eines (beschränkten) Verkehrsverbotes für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren in Stufen und unter Gewährung von Ausnahmen, steht mit der Verpflichtung der zuständigen Behörden aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und aus § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, in Einklang. Wie der Senat bereits entschieden hat, wird weder nach nationalem Recht noch nach europäischem Recht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen. Vielmehr kann nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 (/7C21.12)- BVerwGE 147, 312 Rn. 59 sowie EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 93 m.w.N.).

3. Ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren, das unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgestaltet ist, erfordert keine Entschädigungsregelung zugunsten der betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer. Eine verhältnismäßige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit eines Kraftfahrzeugs durch ein örtlich begrenztes Verkehrsverbot und der damit gegebenenfalls verbundene Marktwertverlust des Kraftfahrzeugs stellt eine vom jeweiligen Eigentümer entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

Der in Art. 14 GG verankerte Bestandsschutz des Eigentums verlangt im Rahmen des Möglichen vorrangig eigentumsbelastende Regelungen ohne kompensatorische Ausgleichszahlungen verhältnismäßig auszugestalten (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 260 m.w.N.). Dies hat namentlich durch die Schaffung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen zu erfolgen. Der Normgeber muss demgegenüber nicht vorsehen, dass jede durch staatliches Verhalten ausgelöste Wertminderung ausgeglichen wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt grundsätzlich nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit und gewährleistet nicht, jede sich bietende Chance einer günstigen Verwertung des Eigentums auszunutzen (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 - 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 39 S. 18 f. m.w.N.).

Dessen ungeachtet kann nach Lage der Dinge ohnedies nicht davon ausgegangen werden, dass ein lokal eingeführtes Verkehrsverbot - auch im Zusammenwirken mit weiteren lokalen Verkehrsverboten - insbesondere für (bestimmte) Dieselfahrzeuge zu einem Zusammenbruch des Gebrauchtwagenmarktes für betroffene Kraftfahrzeuge oder zu unverhältnismäßigen Belastungen durch besonders hohe Marktwertverluste führten. Verkehrsverbote werden nämlich nur für einen Bruchteil des Straßennetzes in Deutschland und beschränkt auf nur wenige Ballungsräume überhaupt in Betracht kommen.

C. Erweist sich ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren als geboten, scheidet dessen Umsetzung nicht an straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften.

1. Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, für die in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbote zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerte könne auf das Zeichen 251 aus der Anlage zu § 41 Abs. 1 StVO (Verbot für Kraftwagen) oder auf die Zeichen 270.1 und 270.2 (Beginn und Ende einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone) zurückgegriffen werden.

a) Hinsichtlich einzelstreckenbezogener Verkehrsverbote trifft § 45 Abs. 1f StVO, wonach die zuständige Straßenverkehrsbehörde zur Kennzeichnung der in einem Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzone die dafür erforderlichen Verkehrsverbote mittels der Zeichen 270.1 und 270.2 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen anordnet, keine Regelung und kann insoweit einer nicht den zonenbezogenen Maßgaben des § 45 Abs. 1f StVO entsprechenden Beschilderung von Verkehrsverboten nicht entgegenstehen. Die in der Literatur vertretene Auffassung, eine Sperrwirkung für streckenbezogene Verkehrsverbote bzw. für deren Beschilderung ergebe sich schon allein aus dem Fehlen einer dem § 45 Abs. 1f StVO entsprechenden Regelung für die Kennzeichnung streckenbezogener Verkehrsverbote in der Straßenverkehrsordnung (in diesem Sinn etwa Brenner, DAR 2018, 71 f.), findet im Verordnungstext keine Stütze. Für ein diesbezügliches beredtes Schweigen des Ordnungsgebers fehlt es an greifbaren Anhaltspunkten. Zudem handelt es sich bei der Regelung des § 45 Abs. 1f StVO um eine bei Inkrafttreten der 35. BImSchV noch nicht vorhandene, erst durch die Verordnung zur Neufassung der StVO vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367) eingefügte Ergänzung der Straßenverkehrsordnung, die auch hinweggedacht werden kann, ohne dass die Möglichkeit zur Beschilderung von Umweltzonen hierdurch entfielen (vgl. auch BR-Drs. 428/12 S. 144 f.).

b) Dagegen kann ein zonales Verbot nicht auf § 45 Abs. 1f StVO und die darin vorgesehene Verkehrszeichenkombination gestützt werden. Das Zusatzzeichen "Freistellung vom Verkehrsverbot nach § 40 Abs. 1 BImSchG" in Nr. 46 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO ermöglicht Freistellungen nur für Kraftfahrzeuge, die gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 der 35. BImSchV mit einer roten, gelben oder grünen Plakette ausgestattet sind. Die Verwendung anderer Zusatzzeichen sieht der Ordnungsgeber im Rahmen der Errichtung von Umweltzonen nicht vor. Dies ergibt sich außer aus dem systematischen Zusammenhang der Regelung mit der 35. BImSchV auch aus dem im Singular gefassten Wortlaut des § 45 Abs. 1f StVO ("in Verbindung mit dem dafür vorgesehenen Zusatzzeichen") und gilt unabhängig davon, ob der Verweis in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ("nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften") eine Rechtsgrund- oder, wie überwiegend angenommen wird, eine Rechtsfolgenverweisung darstellt (vgl. hierzu nur Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 40 Rn. 12 m.w.N.). § 45 Abs. 1f StVO statuiert nämlich keine (zusätzlichen) straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG, sondern betrifft mit

der Art und Weise von deren Kennzeichnung lediglich die Rechtsfolgenseite und ist insoweit jedenfalls von dem Verweis des § 40 Abs. 1 BImSchG auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften umfasst.

Allerdings handelt es sich bei § 45 Abs. 1f StVO jedenfalls deshalb nicht um eine abschließende Regelung für die Bekanntgabe von Umweltzonen-Verkehrsverbote, weil dies gegen die unionsrechtlich vorgegebene Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verstoßen würde. Insoweit kann ebenfalls dahinstehen, ob § 45 Abs. 1f StVO einer unionsrechtskonformen Auslegung zugänglich ist (siehe oben Rn. 34) oder auch insoweit - wie bei der 35. BImSchV - die Norm teilweise unanwendbar bleiben muss, weil sie im Gegensatz zu den unionsrechtlichen Verpflichtungen die in Frage kommenden Verkehrszeichen beschränkt. In beiden Fällen entfällt die "Sperrung" für eine Kombination der Zeichen 270.1 und 270.2 mit anderen als dem in Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO vorgesehen Zusatzzeichen.

2. Hiervon ausgehend hat das Verwaltungsgericht ferner angenommen, die notwendigen Einschränkungen von Verkehrsverboten ließen sich durch die Schaffung bislang in der Straßenverkehrsordnung nicht geregelter Zusatzzeichen von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde umsetzen. Dies steht ebenfalls mit Bundesrecht in Einklang.

Um kenntlich zu machen, auf welche Kraftfahrzeuge das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot beschränkt ist, stellt die Straßenverkehrsordnung ein geeignetes Zusatzzeichen nicht zur Verfügung. Entsprechendes gilt auch für den amtlichen Katalog der Verkehrszeichen, auf den § 39 Abs. 9 StVO verweist. Der Katalog der Zusatzzeichen nach der Straßenverkehrsordnung ist jedoch nicht abschließend (vgl. § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO) und kann insoweit um geeignete Zusatzzeichen ergänzt werden.

Hinsichtlich der Anforderungen an Zusatzzeichen bestimmt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung - (VwV-StVO) - vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 22. Mai 2017 (BAnz AT vom 29. Mai 2017 B8) unter dem Gliederungspunkt "Zu den §§ 39 bis 43 - Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen", Ziff. III.16 Buchst. a, dass Zusatzzeichen, wenn irgend möglich, nicht beschriftet sein, sondern nur Sinnbilder zeigen sollten. Zusatzzeichen, die im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen nicht enthalten sind, bedürfen nach dieser Verwaltungsvorschrift zudem der - gegebenenfalls einzuholenden - Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle. Nach "Zu den §§ 39 bis 43 ...", Ziff. III.16 Buchst. b VwV-StVO sollten - mit Rücksicht auf den Sichtbarkeitsgrundsatz - an einem Pfosten nicht mehr als zwei Zusatzzeichen angebracht werden.

In Anbetracht der bestehenden Schwierigkeit, für die Antriebsart Diesel bzw. für die verschiedenen Euro-Abgasnorm-Stufen allgemein verständliche Sinnbilder zu entwickeln, dürfte der jedenfalls nach der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung zur Anwendung kommende Vorrang der Verwendung von Sinnbildern ("wenn irgend möglich") einem textlichen Zusatzzeichen zum Zeichen 251, das das Verbot auf (bestimmte) Dieselfahrzeuge beschränkt, nicht entgegenstehen. Ein derartiges Zusatzzeichen stünde auch mit § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO in Einklang, wonach Zusatzzeichen nur allgemeine Beschränkungen der Gebote oder Verbote oder allgemeine Ausnahmen von ihnen enthalten.

Da Verkehrszeichen sofort zu befolgen sind (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO), müssen durch das Aufstellen von Verkehrszeichen bekannt gegebene Regelungen klar und eindeutig sein. Verkehrszeichen sind deshalb nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz so aufzustellen oder anzubringen, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer unter Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt mit einem raschen und beiläufigen Blick erfassen kann. Unter dieser Voraussetzung äußern sie ihre Rechtswirkung gegenüber jedem von der Regelung betroffenen Verkehrsteilnehmer, gleichgültig, ob er das Verkehrszeichen tatsächlich wahrnimmt oder nicht (stRSpr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 (/130308U3C18.07.0)- BVerwGE 130, 383 Rn. 11 m.w.N.). Eine hinreichende Erfassbarkeit erscheint jedenfalls bei der beispielhaft genannten Beschilderung als gegeben.

3. Die zur Wahrung des Gebots der Verhältnismäßigkeit gebotenen Ausnahmen von Verkehrsverboten für

Dieselfahrzeuge müssen nicht durch Verkehrszeichen gekennzeichnet werden. Aus der Bestimmung des § 45 Abs. 4 StVO ergibt sich nichts anderes. Nach dieser Vorschrift dürfen die Straßenverkehrsbehörden den Verkehr, mit Ausnahme der Fälle des § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 StVO, nur durch Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen regeln und lenken. Dies gilt grundsätzlich auch für die Zulassung von Ausnahmen von Verkehrsverboten (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 (/130308U3C18.07.0)- BVerwGE 130, 383 Rn. 20 ff.). Der dem zugrunde liegende Grundsatz, wonach sich ein Verkehrsteilnehmer auf die Vollständigkeit der Regelung eines Verkehrszeichens, die für jedermann gelten soll, verlassen können muss, beansprucht allerdings, wie sich auch aus der Zusammenschau des § 45 Abs. 4 StVO mit § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO entnehmen lässt, im Anwendungsbereich der Straßenverkehrsordnung keine Geltung für Ausnahmen, die nicht für jedermann gelten sollen, sondern die in bestimmten Einzelfällen oder gegenüber einem bestimmten Personenkreis Platz greifen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 (/130308U3C18.07.0)- BVerwGE 130, 383 Rn. 25 f.).

In diesem Sinne ermächtigen § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV und § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG zu Ausnahmeregelungen in Einzelfällen oder gegenüber einem bestimmten Personenkreis, die keiner Bekanntgabe durch ein Verkehrszeichen bedürfen (vgl. auch OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 - 12 LC 139/09 - Rn. 75 f.; Jarass, BImSchG, a.a.O., § 40 Rn. 17; Hofmann/Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, a.a.O., § 40 BImSchG Rn. 19). Für den Bereich zonenbezogener Verkehrsverbote wird dieses Ergebnis durch die amtlichen Hinweise zum Zeichen 270.1 in Spalte 3 der Anlage 2 zur StVO bestätigt, wonach Ausnahmen im Einzelfall oder allgemein durch Zusatzzeichen oder Allgemeinverfügung zugelassen sein können. Eine indirekte Bestätigung erfährt dieses Ergebnis zudem durch den Wortlaut des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG sowie des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV, die - anders als § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG - die Maßgeblichkeit der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften jeweils nicht vorsehen. Gemäß der Begründung der Ersten Verordnung zur Änderung der 35. BImSchV geht auch der Ordnungsgeber davon aus, dass eine immissionsschutzrechtliche Verfügung auf der Grundlage des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV nicht durch ein Verkehrszeichen umgesetzt werden muss (BR-Drs. 819/07 S. 10).

D. Etwaige Erschwernisse beim Vollzug des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes führen nicht zur Rechtswidrigkeit von dessen Anordnung. Die Einführung einer Verbotsregelung scheitert nicht an einer fehlenden Kontrollierbarkeit.

Zwar dürfte der Vollzug von Verkehrsverboten ohne eine Kennzeichnung der von einem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge - namentlich durch eine im Zuge einer Anpassung der 35. BImSchV einzuführende, hierfür geeignete Plakette (etwa einer "Blauen Plakette") - deutlich erschwert sein. Dies führt allerdings nicht zur Rechtswidrigkeit einer Verbotsregelung. Von einem die Rechtswidrigkeit einer Regelung begründenden strukturellen Vollzugsdefizit kann insoweit keine Rede sein. Ein solches setzt ein normativ angelegtes Hindernis voraus, das strukturbedingt zu einer defizitären Vollzugspraxis führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016 - 8 C 6.15 (/161216U8C6.15.0)- BVerwGE 157, 127 Rn. 47 m.w.N.). Bloße Vollzugs-mängel oder die empirische Ineffizienz von Rechtsnormen sind demgegenüber nicht ausreichend. Erforderlich ist ein Widerspruch zwischen dem normativen Befehl des materiellen Rechts und den nicht auf dessen Durchsetzung angelegten Regelungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. März 2004 - 2 BvL 17/02 - BVerfGE 110, 94 <113> m.w.N.).

Ein derartiges, auf eine Verfehlung der Regelungswirkung angelegtes normatives Defizit lässt sich vorliegend nicht feststellen. Im ruhenden Verkehr erscheinen wirksame Kontrollen von Kraftfahrzeugen im Wege von Halterabfragen möglich. Polizei und Verwaltungsbehörden sind zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten befugt, beim Zentralen Fahrzeugregister die erforderlichen Daten abzurufen (vgl. § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 1a i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 3 StVG). Hierzu gehören auch die Daten über Beschaffenheit, Ausrüstung, Identifizierungsmerkmale und Zulassungsmerkmale einschließlich der Abgasnorm, in die das Fahrzeug eingestuft ist (§ 24 Abs. 1 Satz 1 StVG i.V.m. § 49 Abs. 3 Nr. 4 StVO, § 33 Abs. 1 Nr. 1 StVG i.V.m. § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 9 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr - Fahrzeug-Zulassungsverordnung <FZV> - vom 3. Februar 2011 <BGBl. I S. 139>, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 31. Juli

2017 <BGBl. I S. 3090>, § 39 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. a, Abs. 3 Nr. 1 FZV). Kontrollen sind auch im fließenden Verkehr, etwa durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung Teil I, durchführbar. Im Übrigen werden auch andere geltende Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen, wie etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen, von den zuständigen Behörden nur stichprobenartig überprüft.

Ein etwaigen (sonstigen) Vollzugsdefiziten entgegenwirkender landeseinheitlicher Vollzug von Verkehrsverboten einschließlich der Schaffung landeseinheitlicher Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung von Ausnahmeregelungen zu angeordneten Verkehrsverboten ist zudem gegebenenfalls Aufgabe der zuständigen obersten Landesbehörden.

E. Auch weitere vom Beklagten und von der Beigeladenen gegen das in Betracht zu ziehende Verkehrsverbot vorgebrachte Einwände greifen nicht durch. Namentlich die Gefahr von Verkehrsverlagerungen, aus denen sich Immissionsbelastungen an anderer Stelle ergeben, schließt den Erlass eines Verkehrsverbots für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren nicht aus.

Zwar sind vor der Festlegung eines Verkehrsverbots in einem Luftreinhalteplan, worauf auch das angefochtene Urteil zutreffend hinweist, Verlagerungseffekte zu berücksichtigen und zu bewerten. Verkehrsverlagerungen sind allerdings nicht per se unzulässig. Da § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG kein allgemeines Minimierungsgebot enthält, sondern (lediglich) zur Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes verpflichtet, ist eine Verkehrsbeschränkung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG erst dann kein geeignetes Mittel mehr, um die Einhaltung des Grenzwertes sicherzustellen, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes an anderer Stelle führen (vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 (/290307B7C9.06.0)- BVerwGE 128, 278 Rn. 31).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.