

**VG Aachen (6. Kammer), Urteil vom 08.06.2018 - 6 K 2211/15****Titel:**

Anspruch auf Änderung, Luftreinhalteplan, Luftreinhalteplanung, Fahrverbot, Dieselfahrzeug, NO<sub>2</sub> Grenzwert, Grenzwertüberschreitung, Immissionsgrenzwert, Stadtgebiet

**Normenketten:**

BImSchG § 40 Abs. 1 Satz 1

BImSchG § 47 Abs. 1 Satz 1

BImSchG § 47 Abs. 1 Satz 3

BImSchG § 47 Abs. 4

BImSchV § 3 Abs. 2

**Amtliche Leitsätze:**

**1. Zur Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 und 7 C 30.17 -) im Falle des Luftreinhalteplans für die Stadt Aachen.**

**2. Es besteht danach eine Verpflichtung zur Aufnahme eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan für Aachen zum 1. Januar 2019, falls bis dahin keine ebenso geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes gegeben sind. Dabei muss die Eignung einer alternativen Maßnahme durch eine Wirkungsanalyse konkret belegt sein.**

**3. Bis zum 1. Januar 2019 ist nach aktuellem Stand auf der Grundlage einer Wirkungsanalyse zu prüfen, ob strecken- oder zonenbezogene Verbote zu erlassen sind und welche Arten von Dieselfahrzeugen davon betroffen sein sollen bzw. mit welchen Ausnahmeregelungen ein solches Verbot gelten soll.**

**Rechtsgebiete:**

Umweltrecht, Verwaltungsverfahren und -prozess

**Schlagworte:**

Anspruch auf Änderung, Luftreinhalteplan, Luftreinhalteplanung, Fahrverbot, Dieselfahrzeug, NO<sub>2</sub> Grenzwert, Grenzwertüberschreitung, Immissionsgrenzwert, Stadtgebiet

**ECLI:**

ECLI:DE:VGAC:2018:0608.6K2211.15.00

**Tenor:**

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan für Aachen so fortzuschreiben, dass dieser unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten zum 1. Januar 2019 die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Aachen enthält.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1** Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger anerkannter Umweltschutzverband. Er begehrt mit der vorliegenden Klage die Änderung des Luftreinhalteplans für die Stadt Aachen. Dem Rechtsstreit liegt im Wesentlichen folgender Sachverhalt zugrunde:
- 2** Aufgrund von Grenzwertüberschreitungen hinsichtlich der Belastung durch Feinstaub (PM10) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) an verkehrlichen Belastungsschwerpunkten im Stadtgebiet wurde in Aachen durch die Bezirksregierung Köln (im Folgenden: Beklagter) am 1. Januar 2009 ein integrierter Luftreinhalte- und Aktionsplan in Kraft gesetzt. In diesem Plan wurde ein Maßnahmenpaket festgeschrieben mit dem Ziel, die Luftqualität im Stadtgebiet so weit zu verbessern, dass die Grenzwerte künftig auch ohne verkehrliche Sanktionen eingehalten werden können („Aachener Ansatz“ oder „Aachener Weg“, Abschnitt 5 des Luftreinhalte- und Aktionsplans). Zugleich wurde in Aussicht gestellt, dass nach dem Ergebnis künftiger Wirkungsanalysen bei einer fortdauernden Überschreitung der Grenzwerte aus Gründen des Gesundheitsschutzes als zusätzliche Maßnahme der Luftreinhaltung zum 1. Oktober 2010 eine Umweltzone mit möglichen Durchfahrtsbeschränkungen für Kraftfahrzeuge ausgewiesen werden könne (Ziffer 5.3 „Maßnahme Umweltzone“).
- 3** Angesichts fortdauernder Überschreitungen des Grenzwerts für die Immissionsbelastung durch NO<sub>2</sub> wurde durch den Beklagten zum 1. September 2015 eine „1. Fortschreibung 2015 des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet Aachen“ (im Folgenden: Luftreinhalteplan) in Kraft gesetzt und unter anderem mit Wirkung zum 1. Februar 2016 eine „Grüne Umweltzone“ eingeführt, die ein Verkehrsverbot für schadstoffintensive Fahrzeuge, die nicht mit einer „Grünen Plakette“ ausgestattet sind, in einem räumlich begrenzten Bereich des Stadtgebiets der Beigeladenen beinhaltete (Ziffer 5.3.8 „Einrichtung einer Umweltzone in Aachen“). Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufgenommen, die insbesondere die Förderung des Radverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie die Optimierung des PKW-Verkehrs zum Ziel hatten. Für den Fall, dass alle in dem Luftreinhalteplan aufgeführten Maßnahmen konsequent umgesetzt würden, könne ausweislich der unter Ziffer 8. des Luftreinhalteplans vorgenommenen „Zusammenfassung“ von der Einhaltung des Emissionsgrenzwerts für NO<sub>2</sub> „um das Jahr 2025“ ausgegangen werden.
- 4** Nach Veröffentlichung der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans hat der Kläger am 19. November 2015 zunächst beim Verwaltungsgericht Köln Klage erhoben. Mit Beschluss vom 2. Dezember 2015 hat sich das Verwaltungsgericht Köln für örtlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Verwaltungsgericht Aachen verwiesen.

- 5 Der Kläger trägt zur Begründung seiner Klage vor, die Europäische Gemeinschaft habe bereits im Jahr 1999 einen verpflichtenden Grenzwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel festgesetzt, der von den Mitgliedstaaten spätestens ab dem 1. Januar 2010 eingehalten werden müssen (Richtlinie 1999/30/EG). In der Richtlinie 2008/50/EG (Luftqualitätsrichtlinie) sei an diesem Grenzwert und der Fristsetzung festgehalten worden. Spätestens seit dem 1. Januar 2010 sei der Grenzwert daher auch für Deutschland verbindlich. In Aachen werde der Grenzwert seit Jahren an mehreren Messstandorten zum Teil erheblich überschritten [Adalbertsteinweg: 48 µg/m<sup>3</sup> (2014), 50 µg/m<sup>3</sup> (2013), 50 µg/m<sup>3</sup> (2012), 47 µg/m<sup>3</sup> (2011); Wilhelmstraße: 50 µg/m<sup>3</sup> (2014), 50 µg/m<sup>3</sup> (2013), 47 µg/m<sup>3</sup> (2012), 50 µg/m<sup>3</sup> (2011) ]. Es sei davon auszugehen, dass die Belastungssituation nicht nur an den Messstationen auftrete, sondern flächig im gesamten Stadtgebiet, das durch eine Talkessellage charakterisiert sei. Luftschadstoffe, insbesondere NO<sub>2</sub>, seien bekanntermaßen gesundheitsschädlich. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfehle sogar einen niedrigeren Grenzwert zum Schutz der Bevölkerung. Bei der in den Richtlinien festgesetzten Maßgabe, den Grenzwert spätestens ab dem 1. Januar 2010 einzuhalten, handele es sich nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs um eine Ergebnisverpflichtung. Es seien daher alle notwendigen Maßnahmen zu prüfen, damit die Überschreitung des Grenzwerts so kurz wie möglich bleibe. Ein Bewertungsspielraum bei der Auswahl der Maßnahmen komme dem Mitgliedstaat damit nur im Rahmen des vorgegebenen Ziels einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung zu. Bei der Auswahl der Maßnahmen müssten finanzielle Aspekte zurückgestellt werden. Eine Beschränkung im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen sei ebenfalls nicht gerechtfertigt, weil die Verhältnismäßigkeit bereits auf der Ebene der Festsetzung des Grenzwerts berücksichtigt worden sei. Für den Beklagten als Plangeber bedeute dies, dass er alle ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen ergreifen müsse. Dass die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen ungeeignet seien, den Grenzwert schnellstmöglich sicherzustellen, zeige bereits der Umstand, dass dieser seit Jahren und auch bis heute noch überschritten werde. Der „Aachener Ansatz“ habe sich damit als erfolglos erwiesen. Der Beklagte selbst gehe in seinem Luftreinhalteplan nicht davon aus, dass der Grenzwert in Kürze eingehalten werden könne. Im Luftreinhalteplan sei vielmehr die Rede davon, dass dies erst ab dem Jahr 2025 zu erwarten sei. Dies werde der Verpflichtung, „schnellstmöglich“ den Grenzwert einzuhalten, nicht gerecht. Der Luftreinhalteplan kranke auch daran, dass das konkrete Immissionsminderungspotenzial der einzelnen Maßnahmen nicht einmal im Ansatz bestimmt worden sei. Nachträglich sei dies lediglich versucht worden für die Maßnahmen „Euregio-Bahn“, „Busflottenerneuerung“ und „Grüne Umweltzone“. Es gebe auch keine regelmäßigen Qualitäts- und Zielerreichungskontrollen. Insgesamt fehle es an einem schlüssigen Gesamtkonzept. Einige der getroffenen Maßnahmen seien zwar durchaus positiv zu bewerten, sie wirkten aber entweder nur langfristig oder beträfen ohnehin bereits laufende und nicht etwa zusätzliche Maßnahmen. Andere wirksame Maßnahmen seien entweder gar nicht betrachtet oder ausgeschlossen worden, weil sie aus politischen Gründen nicht gewollt oder angeblich rechtlich nicht umsetzbar seien oder weil die Finanzierung nicht gesichert sei (insb. Ausweitung der Umweltzone, Nachrüstung der Busflotte mit sog. SCRT-Filtern, Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h, Parkraumverknappung und -verteuerung, kostenloser ÖPNV bzw. Bürgerticket, City-Maut u.a.). Angesichts der strikten Ergebnisverpflichtung, die das europäische Recht vorgebe, seien diese Begründungsansätze aber unzulässig. Insbesondere habe der Beklagte Fahrverbote für mit Dieselmotoren betriebene Fahrzeuge, die zu den Hauptemittenten von NO<sub>2</sub> zählten, nicht in den Blick genom-

men. Wie das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 ausgeführt habe, seien die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten für derartige Fahrverbote gegeben. Nach allen Untersuchungen versprächen diese eine schnelle und wirksame Minderung der Emissionen. Wenn keine alternativen Maßnahmen existierten, die ebenso schnell und wirksam eine Unterschreitung des seit Jahren bereits verbindlichen Grenzwerts erwarten ließen, müsse ein derartiges „Dieselfahrverbot“ in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Streckenbezogene Fahrverbote seien schon jetzt für alle Dieselfahrzeuge mit schlechterer Abgasnorm als Euro 6 ohne Übergangsfrist zulässig. Die Sperrung einer gesamten Umweltzone für Dieselfahrzeuge, also ein zonenbezogenes Fahrverbot, sei ohne Übergangsfrist für Dieselfahrzeuge mit schlechterer Abgasnorm als Euro 5 schon jetzt erlaubt. Für Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 seien zonenbezogene Verbote ab dem 1. September 2019 zulässig. Der Beklagte habe in diesem Fall Ausnahmekataloge für bestimmte Gruppen zu entwickeln und könne hierzu landesweit Vorkehrungen treffen. Ein Verzicht auf die wirksame Maßnahme eines Dieselfahrverbots sei nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr zulässig. Der Luftreinhalteplan des Beklagten enthalte vor diesem Hintergrund nicht die erforderlichen Maßnahmen, um den seit dem Jahr 2010 verbindlichen Grenzwert für NO<sub>2</sub> schnellstmöglich einhalten zu können. Er werde damit seiner Verantwortung nicht gerecht und müsse entsprechend abgeändert werden.

- 6** Der Kläger beantragt,  
den Beklagten zu verurteilen, den Luftreinhalteplan für Aachen so fortzuschreiben, dass dieser unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten zum 1. Januar 2019 die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Aachen enthält.
- 7** Das beklagte Land beantragt,  
die Klage abzuweisen.
- 8** Zur Begründung des Klageabweisungsantrags trägt der Beklagte vor, der Luftreinhalteplan sei rechtlich nicht zu beanstanden. Hinsichtlich der Auswahl der Maßnahmen, die in einen Luftreinhalteplan aufzunehmen seien, habe der Plangeber einen planerischen Gestaltungsspielraum. Im Rahmen der Ausübung des ihm zukommenden Ermessens habe er unter anderem den Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung, Aspekte der Finanzierbarkeit der einzelnen Maßnahmen und verkehrsrechtliche Aspekte zu berücksichtigen. Jede einzelne Maßnahme müsse überdies für sich genommen verhältnismäßig sein. Die meisten Maßnahmen, die in den Luftreinhalteplan aufgenommen worden seien, hätten das Ziel, die Aachener Bürger zum Umdenken und zu Verhaltensänderungen zu motivieren. Ziel sei die verstärkte Nutzung des ÖPNV und des Fahrrads. Dies sei der „Aachener Weg“, der langfristige und nachhaltige Verbesserungen der Luftqualität erwarten lasse. Für die Maßnahmen „Euregio-Bahn“, „Busflottenerneuerung“ und „Grüne Umweltzone“ gebe es konkrete Wirkungsprognosen. Gemeinsam mit der Vielzahl der anderen Maßnahmen, für die es zwar keine konkreten Wirkungsprognosen gebe, bei denen gleichwohl eine positive Auswirkung auf die Luftqualität zu erwarten sei, könne man davon ausgehen, dass in absehbarer Zeit der Grenzwert für NO<sub>2</sub> im Stadtgebiet Aachen eingehalten werden könne. Hinsichtlich der Überschreitung dieses Grenzwerts sei daher auch an allen Messstandorten des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV NRW) ebenso wie an den zusätzlichen Messstellen, die die Beigeladene an repräsentativen Standorten im Stadtgebiet betreibe, ein abnehmender Trend feststellbar.

Insbesondere die Überschreitung der Jahresmittelwerte sei deutlich rückläufig. Auch dies zeige, dass die Maßnahmen inzwischen Wirkung zeigten, dass es sich bei dem vorgelegten Luftreinhalteplan insbesondere auch um ein schlüssiges Gesamtkonzept handle, das nachhaltig zu einer Verbesserung der Luftqualität in Aachen führen werde. Der Maßnahmenkatalog sei auch nicht abschließend und werde ständig fortentwickelt. Derzeit werde die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorbereitet; diese solle noch im Jahr 2018 abgeschlossen werden. Weitere Maßnahmen, mit deren Umsetzung im Fall einer Förderung im Rahmen des EFRE-Sonderförderbereichs „Emissionsfreie Innenstadt“ im Jahr 2019 begonnen werden solle, betreffen die Förderung des elektrischen ÖPNV, des Fuß- und Radverkehrs, den Ausbau eines Mobilitätsmanagements und der emissionsfreien Logistik sowie den elektrischen Autoverkehr. Auch werde die Beigeladene im Rahmen der nach dem Dieselgipfel 2017 in Aussicht gestellten Förderung durch den Bund mit Unterstützung durch die Fa. B. bis zum 31. Juli 2018 einen Masterplan (Green-City-Plan) erstellen, der Maßnahmen aus den Bereichen „Digitalisierung und Vernetzung des ÖPNV“, „Radverkehr“, „Elektrifizierung des Verkehrs“ und „Urbane Logistik“ zum Gegenstand habe. Die Wirkung der einzelnen Maßnahmen auf ihre potentielle NO<sub>2</sub>-Minderung werde derzeit durch das LANUV NRW noch ermittelt. Danach würden die Maßnahmen in ein Gesamtkonzept eingebunden, auf dessen Grundlage ein Entwurf für die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgestellt werde. Die baldige Einhaltung des Grenzwerts könne angesichts dieser Entwicklung erwartet werden. Die vom Kläger vorgeschlagenen Maßnahmen seien vor diesem Hintergrund und auch wegen ihrer teilweise fehlenden rechtlichen oder finanziellen Umsetzbarkeit zu Recht nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen worden. Soweit das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich ein Dieselfahrverbot für rechtlich zulässig erklärt habe, habe es gleichzeitig betont, dass es sich bei diesem nur um das letzte Mittel handle, wenn alle anderen Maßnahmen nicht griffen. Es müsse sich um die einzige Maßnahme handeln, die gewährleiste, dass der Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich gehalten werde. Angesichts der intensiven Bemühungen der Beigeladenen und der zwischenzeitlich eingetretenen Erfolge bei der Schadstoffminimierung sei aber auch ohne Dieselfahrverbot von einer baldigen Grenzwertunterschreitung auszugehen. Eine Verpflichtung zur Aufnahme in den Luftreinhalteplan bestehe vor diesem Hintergrund nicht.

- 9** Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt.
- 10** Sie weist im Wesentlichen darauf hin, dass alle Maßnahmen, die umsetzbar seien, in Zusammenarbeit mit vielen unterschiedlichen Trägern diskutiert und als Maßnahmen auch in den Luftreinhalteplan aufgenommen worden seien. Allerdings habe der Abgasskandal diese Bemühungen konterkariert. Ohne den Umstand, dass die Dieselfahrzeuge deutlich mehr NO<sub>2</sub> ausstießen als ursprünglich angenommen, wären die Messwerte und auch die Rechenwerte der Luftschadstoffbelastungen erheblich niedriger, möglicherweise würde der maßgebliche Wert von 40 µg/m<sup>3</sup> an einigen problematischen Messpunkten bereits unterschritten. Das Gesamtkonzept sei schlüssig. Dass bei einzelnen Maßnahmen das Minderungspotenzial nicht quantifiziert und prognostiziert worden sei, liege am Fehlen belastbarer Datengrundlagen, Vergleichsmaßstäbe und Beurteilungsmethoden. Der „Aachener Weg“, durch den eine konsequente Verfolgung eines integrierten Konzeptes mit einem Bündel verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung des motorbetriebenen Individualverkehrs sowie zur Förderung des Umweltverbundes und der Elektromobilität beabsichtigt sei, habe sich durchaus als erfolgreich erwiesen. Hinsichtlich der Belastung durch PM10 würden die Grenzwerte in Aachen inzwischen sicher eingehalten. Auch hinsichtlich der Belastung durch NO<sub>2</sub> sei eine Besserung festzustellen. So habe an der Mess-

station Wilhelmstraße eine Reduzierung des Jahresmittelwerts von  $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2009) auf zunächst  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2014) und schließlich  $46 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2017) verzeichnet werden können. Die Überschreitungen seien auch an den anderen Messstellen des LANUV NRW und an den städtischen Messstellen deutlich zurückgegangen. Erstmals habe etwa der Monatswert für die Messstelle an der Wilhelmstraße im Januar 2018 mit  $36 \mu\text{g}/\text{m}^3$  unterschritten werden können. Die städtischen Messstellen lägen sämtlich an verkehrlich stark belasteten Standorten, häufig in unmittelbarer Nähe zu Bushaltestellen. Daraus folge, dass der maßgebliche Grenzwert spätestens mit der bereits eingeleiteten Elektrifizierung der Busflotte sowie der beabsichtigten und bereits in einen Förderantrag eingebundenen Nachrüstung der Busflotte mit SCRT-Filtern erreicht bzw. unterschritten werden dürfte. Eines Dieselfahrverbots bedürfe es angesichts dieser absehbaren Entwicklung nicht. Aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse der Aachener Verkehrsführung mit mittelalterlicher Ringstruktur seien streckenbezogene Fahrverbote ohnehin nicht zielführend. Für zonenbezogene Fahrverbote seien nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aber zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit umfassende Ausnahmeregelungen erforderlich. In diesem Rahmen müsse dann auch berücksichtigt werden, dass die hohen  $\text{NO}_2$ -Emissionen der Dieselfahrzeuge maßgeblich auf herstellerseitige Manipulationen zurückzuführen seien. Die vom Kläger vorgeschlagenen weiteren bzw. zusätzlichen Maßnahmen seien aus unterschiedlichen Gründen zu Recht nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen worden. Innerhalb der derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen sei mit dem Luftreinhalteplan, der zunächst die Verursacheranteile der  $\text{NO}_2$ -Belastung ermittle und dann Maßnahmen aufnehme, die dieser schnellstmöglich entgegenwirken sollten, das Bestmögliche getan worden.

- 11** Mit Beschluss vom 12. August 2016 hat die Kammer das Ruhen des Verfahrens zur Durchführung eines Mediationsverfahrens angeordnet. Das Mediationsverfahren wurde im Güterichtertermin am 12. Oktober 2016 erfolglos beendet.
- 12** Mit weiterem Beschluss der Kammer vom 24. Februar 2017 wurde das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts im Verfahren 7 C 26.16 über die Sprungrevision gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. September 2016 (3 K 7695/15) ausgesetzt und nach Verkündung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts am 27. Februar 2018 mit Verfügung vom 1. März 2018 wieder aufgenommen.
- 13** Einen am 4. Juni 2018 gestellten und unter dem Aktenzeichen 6 L 892/18 geführten Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.
- 14** Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung lagen der Kammer folgende - vom Beklagten am 1. Juni 2018 übermittelte - Daten der  $\text{NO}_2$ -Messwerte an den Messstellen des LANUV NRW sowie an den von der Beigeladenen betriebenen städtischen Messstellen vor:
- 15** LANUV-Messstellen: 2012 2013 2014 2015 2016 2017 Messstandort Angaben in  $\mu\text{g}/(\text{m}^3 \text{ a})$
- 16** Wilhelmstr. 16 52 50 50 50 49 46 Adalbertsteinweg 3 48 50 48 45 46 42 Alt-Haarener-Str. 20/22 ././././././ 44 42 Burtscheid 15 16 13 14 14 13 Städtische Messstellen: 2012 2013 2014 2015 2016 2017 Messstandort Angaben in  $\mu\text{g}/(\text{m}^3 \text{ a})$
- 17** Römerstr. 19 ./././ 56,3 53,0 56,7 51,1 Adalbertsteinweg 60 ././ 53,5 57,9 53,0 59,1 57,3 Jülicher Str. 34/36 ././ 52,9 54,7 51,4 54,2 51,0

**18**

Peterstr. 72/74 ././ 58,8 53,1 56,5 52,4 Monheimsallee 25 52,8 ././ ././ 55,8 51,2 Roermonder Str. 27 ././ 50,9 49,2 50,5 44,9 Seilgraben 1 ././ ././ ././ 40,9 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten und der Beigeladenen Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 19** Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.
- 20** Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere fehlt es dem Kläger, bei dem es sich um einen nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltschutzverband handelt, nicht an der nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderlichen Klagebefugnis (Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 18 und 38 ff.).
- 21** Die zulässige Klage ist auch begründet, denn der Kläger hat gegen den Beklagten einen Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans dahingehend, dass dieser bis zum 1. Januar 2019 die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> enthält.
- 22** Anspruchsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch ist § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG.
- 23** Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG hat die zuständige Behörde dann, wenn durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG).
- 24** Die Voraussetzungen für den auf dieser Grundlage geltend gemachten Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans sind hier gegeben.
- 25** Im vorliegenden Verfahren geht es - ausgehend vom klägerischen Begehren - allein um die Einhaltung des Grenzwerts für NO<sub>2</sub>. Der insoweit verbindliche Immissionsgrenzwert wird im Stadtgebiet der Beigeladenen überschritten (unter 1.). Der aktuell geltende Luftreinhalteplan des Beklagten legt nicht die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen fest. Insbesondere enthält er keine Maßnahmen, die geeignet sind, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung für NO<sub>2</sub> so kurz wie möglich zu halten (unter 2.). Der Luftreinhalteplan ist daher so zu ändern, dass er Maßnahmen enthält, die die schnellstmögliche Einhaltung dieses Grenzwerts erwarten lassen. Eine geeignete und auch sonst verhältnismäßige Maßnahme ist dabei insbesondere ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge (unter 3.).
- 26** 1. Bei der 39. BImSchV, die 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 (Luftqualitätsrichtlinie, ABl. L 152 S. 1) dient, handelt es sich um eine Rechtsverordnung im Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, in der Immissionsgrenzwerte u.a. für NO<sub>2</sub> festgelegt werden.
- 27** Nach § 3 Abs. 1 der 39. BImSchV beträgt zum Schutz der menschlichen Gesundheit der über eine volle Stunde gemittelte Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> 200 µg/m<sup>3</sup> bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr. Der über ein Kalenderjahr gemittelte Im-

missionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> beträgt 40 µg/m<sup>3</sup> (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV). Diese Werte entsprechen den in Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG festgelegten und zum 1. Januar 2010 für die Mitgliedstaaten verbindlichen Grenzwerten für NO<sub>2</sub>.

- 28** Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> wird im Stadtgebiet der Beigeladenen seit Jahren überschritten. Die Grenzwertüberschreitungen haben sich, worauf Beklagter und Beigeladene zu Recht hinweisen, seit Beginn der vom LANUV NRW sowie der Beigeladenen durchgeführten Messungen zwar kontinuierlich verringert, wie der im Tatbestand dargestellten Übersicht entnommen werden kann.
- 29** Gleichwohl wurde der Grenzwert ausweislich der aktuell zur Verfügung gestellten Daten auch noch im Jahr 2017 an drei Messstellen des LANUV NRW:  
 Wilhelmstr. 16: 46,0 µg/m<sup>3</sup> Adalbertsteinweg 3: 42,0 µg/m<sup>3</sup> Alt-Haarener-Str. 20/22: 42,0 µg/m<sup>3</sup> und an sieben städtischen Messstellen:  
 Römerstr. 19: 51,1 µg/m<sup>3</sup> Adalbertsteinweg 60: 57,3 µg/m<sup>3</sup> Jülicher Str. 34/36: 51,0 µg/m<sup>3</sup>  
 Peterstr. 72/4: 52,4 µg/m<sup>3</sup> Monheimsallee 25: 51,2 µg/m<sup>3</sup> Roermonder Str. 27: 44,9 µg/m<sup>3</sup> Seilgraben 1: 40,9 µg/m<sup>3</sup> zum Teil deutlich überschritten.
- 30** Darüber, dass der maßgebliche Grenzwert auch für das Stadtgebiet der Beigeladenen verbindlich und einzuhalten ist, besteht zwischen den Beteiligten ebenso wenig Streit wie über den Umstand, dass dieser Grenzwert an mehreren Messstellen sowohl des LANUV NRW als auch der Beigeladenen selbst seit vielen Jahren - teilweise erheblich - überschritten wird.
- 31** 2. Wird der in § 3 der 39. BImSchV festgelegte Immissionsgrenzwert - wie hier - überschritten, ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG die Verpflichtung der zuständigen Behörden, einen zur Einhaltung des Grenzwerts führenden Luftreinhalteplan entweder erstmals aufzustellen oder einen vorhandenen Plan so zu ändern, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und damit den Anforderungen der 39. BImSchV entspricht. Dabei müssen die Maßnahmen des Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung des Grenzwerts so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG). Hierdurch werden die für die Mitgliedstaaten verbindlichen Regelungen der Art. 13 Abs. 1 und 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG in nationales Recht umgesetzt.
- 32** Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der die Kammer folgt, verstößt eine Luftreinhalteplanung gegen die Verpflichtung, den Zeitraum einer Überschreitung des Grenzwerts „so kurz wie möglich“ zu halten, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können. Werden lediglich Maßnahmen festgelegt, aufgrund derer die Grenzwerte für NO<sub>2</sub> erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten werden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte herbeiführen, ist die Luftreinhalteplanung unzureichend. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rn. 35, und - 7 C 26.16 - (Luftreinhalteplan Düsseldorf), juris Rn. 32)
- 33** Ausgehend hiervon genügt der Luftreinhalteplan in seiner derzeit geltenden Fassung bereits deswegen nicht den dargelegten rechtlichen Anforderungen, weil er selbst nach der



Überzeugung des Beklagten sowie der Beigeladenen auch bei konsequenter Verwirklichung aller festgelegten Maßnahmen die geforderte Grenzwertunterschreitung nicht vor dem Jahr 2025 erwarten lässt. (Vgl. die „Zusammenfassung“ in Ziffer 8. des Luftreinhalteplans Aachen, die Erläuterungen unter Ziffer 1. der Vorhabenbeschreibung „Masterplan Green City Aachen“ (im Internet abrufbar unter <http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036312203132/312203132/00284365/65-Anlagen/01/GreenCityPlan-Anlage1Vorhaben-beschreibungMoA.pdf>), und die Präsentation der Verwaltung der Beigeladenen im Bürgerforum am 14. März 2017, S. 12 (im Internet abrufbar unter [http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036691958975/691958975/00255596/96-Anlagen/04/AUK\\_MoA\\_Rat\\_2017\\_07\\_AC\\_Appell\\_Vorlage\\_Anlage\\_3.pdf](http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036691958975/691958975/00255596/96-Anlagen/04/AUK_MoA_Rat_2017_07_AC_Appell_Vorlage_Anlage_3.pdf)))

- 34** Ungeachtet dessen, dass es - mit Ausnahme der Maßnahmen „Busflottenerneuerung“, „Lkw-Durchfahrtsverbot“ und „grüne Umweltzone“ - hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen ohnehin an Wirkungsprognosen ihres jeweiligen NO<sub>2</sub>-Minderungspotenzials fehlt, so dass schon nicht nachvollziehbar ist, worauf der Beklagte seine Prognose stützt, der Grenzwert könne (spätestens) ab dem Jahr 2025 eingehalten werden, ist der vom Plangeber für das Wirksamwerden der in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen vorgesehene Zeitrahmen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts damit zu weit gefasst und erlaubt nicht die geforderte „schnellstmögliche Einhaltung“ des Grenzwerts für NO<sub>2</sub>.
- 35** Überdies enthält der Luftreinhalteplan eine Reihe von Maßnahmen, die - im Sinne der zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - von Bedingungen abhängig gemacht werden, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können, weil sie etwa auf ein geändertes Verkehrsverhalten abzielen, zuvor politischer Leitentscheidungen oder Förderzusagen bedürfen oder Unternehmen, Landesbehörden etc. betreffen, die die in ihre Zuständigkeit fallenden Entscheidungen entweder noch gar nicht getroffen oder aber jedenfalls noch nicht vollständig umgesetzt haben. So ist es auch zu erklären, dass zwar einige Maßnahmen, auf die die Beigeladene Einfluss nehmen konnte, zwischenzeitlich (weitgehend) umgesetzt wurden (z.B. die Einführung der „grünen Umweltzone“ [UWZ] oder die fortgeschrittene Optimierung des städtischen Fuhrparks [MF3]), dass aber im Ergebnis die im Luftreinhalteplan dargestellten Maßnahmen bis heute noch nicht vollständig umgesetzt worden sind. (Vgl. neben den übergeordneten planerischen Ansätzen [MÜ1-MÜ4] z.B. die Maßnahmen zum „Mobilitätsmanagement“ [MM1-MM6] - hier beispielhaft die nach wie vor fehlende Einführung eines Jobtickets in Kombination mit einer Parkraumbewirtschaftung bei Landesbehörden und Gerichten, u.a. auch beim Justizzentrum Aachen [MM6] -, die bislang erst im Ansatz erfolgte Umsetzung der Maßnahmen zur Unterstützung des Fahrradverleihsystems w. [MR1] - von den geplanten 100 Stationen für 1.000 Pedelecs wurden bislang erst 21 Stationen mit rund 80 Rädern aufgebaut -, die noch nicht vollständig umgesetzte Busflottentoptimierung [MF4] - es befahren nach wie vor mehrere Dutzend Busse der Auftragsunternehmen die Umweltzone Aachen, die die Abgasnorm Euro 5 nicht erfüllen und lediglich mit grüner Plakette und Dieselpartikelfiltern, nicht aber mit die Emission von NO<sub>2</sub> mindernden SCRT-Filtern ausgerüstet sind -, etc.; vgl. im Einzelnen zum Stand der Umsetzung der Maßnahmen, insbesondere derer, die lediglich als „teils umgesetzt“, „in Prüfung/Vorbereitung“ oder - betreffend den Einsatz emissionsarmer Baumaschinen bei städtischen Vorhaben - sogar als „ruhend gestellt“ gekennzeichnet sind, die letzte „Sachstandsmeldung“ der Beigeladenen zur Umsetzung des Luftreinhalteplans Aachen, Stand: 28. Mai 2018, BA XXIII, Bl. 16 ff.)

Einer näheren Betrachtung der einzelnen im Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen bedarf es vor diesem Hintergrund nicht, zumal sie nachweislich bislang nicht zur Zielerreichung geführt haben, wenn sie auch jede für sich genommen sowie in ihrer Gesamtheit bei konsequenter Umsetzung aus Umweltschutzgründen durchaus begrüßenswert sind und positive Effekte haben können.

- 37** Der Luftreinhalteplan in der aktuellen und vorliegend maßgeblichen Fassung aus dem Jahr 2015 enthält damit keine Maßnahmen, deren Umsetzung die schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwerts für NO<sub>2</sub> erwarten lässt.
- 38** Dass ein rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung festzustellen ist, ist zwar positiv. Angesichts der an vielen Messstellen nach wie vor ermittelten erheblichen Überschreitung des Grenzwerts reicht diese Entwicklung aber (noch) nicht aus. Denn erst mit Einhaltung des Grenzwerts erfüllt der Luftreinhalteplan die gesetzlichen Anforderungen. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 29, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 32, unter Verweis auf EuGH, Urteile vom 5. April 2017 - C-488/15 (Kommission/Bulgarien) -, juris Rn. 115, und vom 22. Februar 2018 - C-336/16 (Kommission/Polen) -, juris Rn. 99 ff.)
- 39** Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs 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. 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 (Kommission/Italien) -, juris Rn. 64 m.w.N.; vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 29, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 32)
- 40** Es ist zwar zu vermuten, dass die NO<sub>2</sub>-Belastung in Aachen maßgeblich auch dadurch negativ beeinflusst worden ist, dass auch neue Dieselfahrzeuge deutlich mehr Schadstoffe ausstoßen als sie dürften, was aufgrund herstellerseitiger Manipulationen dieser Fahrzeuge erst Ende 2015 bekannt geworden ist (sog. Diesel- oder Abgasskandal). (Vgl. Umweltbundesamt: Stickoxid-Belastung durch Diesel-Pkw noch höher als gedacht, Pressemitteilung vom 25. April 2017: danach emittiert ein Euro-5-Diesel durchschnittlich 906 mg NO<sub>x</sub>/km - bei einem Grenzwert von 180 mg NO<sub>x</sub>/km - und ein Euro-6-Diesel ohne verbindlichen „RDE-Straßentest“ bei der Zulassung im Mittel 507 mg NO<sub>x</sub>/km - bei einem Grenzwert von 80 mg NO<sub>x</sub>/km (im Internet abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickoxid-belastung-durch-diesel-pkw-noch-hoehere>); vgl. zur Prognose der Auswirkungen des Abgasskandals auf die aktuelle NO<sub>2</sub>-Belastung auch die Präsentation der Verwaltung der Beigeladenen im Bürgerforum am 14. März 2017, S. 17 ff. (im Internet abrufbar unter [http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036691958975/691958975/00255596/96-Anlagen/04/AUK\\_MoA\\_Rat\\_2017\\_07\\_AC\\_Appell\\_Vorlage\\_Anlage\\_3.pdf](http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036691958975/691958975/00255596/96-Anlagen/04/AUK_MoA_Rat_2017_07_AC_Appell_Vorlage_Anlage_3.pdf)))
- 41** Auch dies ändert aber nichts an der Verpflichtung der Mitgliedstaaten und damit auch des Beklagten, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Ein Fall höherer Gewalt, der nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ausnahmsweise einer Vertragsverletzung trotz Grenzwertüberschreitung entgegenstehen könnte, liegt hierin nicht begründet.
- 42** 3. Der Luftreinhalteplan muss daher so geändert werden, dass er die erforderlichen Maßnahmen enthält, die die schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwerts für NO<sub>2</sub> erwarten lassen. Hierauf hat der Kläger einen Anspruch.

- 43** Hinsichtlich der Maßnahmen, die nach den Angaben des Beklagten und der Beigeladenen nach derzeitigem Stand in den Luftreinhalteplan im Wege seiner bereits seit dem vergangenen Jahr vorbereiteten 2. Fortschreibung aufgenommen werden sollen, weist die Kammer darauf hin, dass es auch diesbezüglich im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung an Wirkungsprognosen ihres NO<sub>2</sub>-Minderungspotenzials fehlt. Derzeit lässt sich daher nicht abschätzen, inwieweit diese Maßnahmen wirklich geeignet sind, die NO<sub>2</sub>-Belastung im Stadtgebiet Aachen kurzfristig signifikant, d.h. bis zur Einhaltung des Grenzwerts, zu reduzieren. Zweifel hieran bestehen vor dem Hintergrund, dass auch die neuen Maßnahmen ausdrücklich „unter dem Vorbehalt der gesicherten Finanzierung, der (techn.) Umsetzungsreife und der politischen Zustimmung“ stehen und „möglichst in den kommenden 2-4 Jahren realisiert werden sollen“. (Vgl. die „Sachstandsmeldung“ der Beigeladenen zur Umsetzung des Luftreinhalteplans Aachen, Stand: 28. Mai 2018, BA XXIII, Bl. 16 ff.)
- 44** Ein - unterstelltes - Wirksamwerden von Maßnahmen erst in 2-4 Jahren ist aber zu spät und gewährleistet gerade nicht die schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung. Im Einzelnen gilt zu den derzeit geprüften und für eine Aufnahme in den Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen, (vgl. hierzu die vom Beklagten überreichte Übersicht, BA XXIII, Bl. 7 ff.,) aus Sicht der Kammer Folgendes:
- 45** Mit dem Sonderförderbereich „Emissionsfreie Innenstadt“ des Projektauftrags „Kommunaler Klimaschutz.NRW“ unterstützt die Landesregierung Modellkommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen und zur Verbesserung der Luftqualität. Die Beigeladene wurde als eine von drei Modellkommunen ausgewählt und zur Förderung vorgeschlagen. Sie möchte die Elektrifizierung des ÖPNV ausbauen und so die innerstädtische Mobilität emissionsärmer gestalten. Begleitend sollen die Fuß- und Radverkehre verbessert und Car-Sharing-Flotten auf Elektroautos umgestellt werden. Zudem sollen Kurier- und Paket-Dienstleister, die die Stadt beliefern, ihre Fahrzeuge umrüsten. (Vgl. die Internetseite des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie: <https://www.wirtschaft.nrw/emissionsfreie-innenstadt>, sowie die Projektskizze #AachenMooVe (im Internet abrufbar unter [http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/4508103648\\_9395983/489395983/00284998/98-Anlagen/02/171218\\_AachenMooVe\\_Umsetzungsstrategie\\_1.pdf](http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/4508103648_9395983/489395983/00284998/98-Anlagen/02/171218_AachenMooVe_Umsetzungsstrategie_1.pdf)))
- 46** Abgesehen davon, dass ein Teil dieser Maßnahmen bereits Bestandteil des aktuell geltenden Luftreinhalteplans ist (vgl. die Maßnahmen MF4 und MR1-5), sollen erste Maßnahmen nach der Vorstellung der Beigeladenen - eine Förderung vorausgesetzt - erst im Jahr 2019 starten und in einem Zeitraum von drei Jahren, bis zum Ende der Programmaufzeit am 30. Juni 2022, umgesetzt werden. Überdies ist beispielhaft für die Messstation an der Wilhelmstraße, wo der Verursacheranteil der Busse an der Gesamtbelastung ausweislich der Feststellungen im Luftreinhalteplan (S. 61) lediglich 6% beträgt, allein durch eine Elektrifizierung des ÖPNV eine Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung um 6 µg/m<sup>3</sup> (von derzeit 46 µg/m<sup>3</sup> auf 40 µg/m<sup>3</sup>) nicht zu erwarten. Eine - ohnehin nicht kurzfristig umzusetzende - Elektrifizierung des ÖPNV verspricht zwar an den Belastungsschwerpunkten, an denen der ÖPNV zu den Hauptverursachern der NO<sub>2</sub>-Emissionen gehört (Adalbertsteinweg: 26%; Peterstraße: 38%), eine spürbare Emissionsminderung. Dass sich diese Maßnahme - selbst für den Fall ihrer kurzfristigen konsequenten Umsetzung - in dieser Form auf das gesamte Stadtgebiet auswirkt, dürfte aber zweifelhaft sein.
- 47** Die Bundesregierung unterstützt als Ergebnis des so genannten Dieselgipfels 2017 die Erstellung von kommunalen Masterplänen (Green City Plan) als Grundlage für die Ein-

werbung von Fördermitteln aus dem Sofortprogramm „Saubere Luft 2017-2020“. (Vgl. die Internetseite der Bundesregierung: [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Saubere-Luft/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Saubere-Luft/_node.html))

- 48** Die Beigeladene erstellt zurzeit einen Masterplan („Aachener Aktionsplan - Mobilität neu denken“) mit 14 Einzelmaßnahmen (MPL1-MPL14) in den vier Schwerpunktbereichen „Digitalisierung“, „Radverkehr“, „Elektrifizierung“ und „Urbane Logistik“. Die Digitalisierung des Verkehrs und Vernetzung im ÖPNV ist ein Maßnahmenswerpunkt. Darunter fällt u.a. der Betrieb eines autonom fahrenden, elektrischen Kleinbusses zwischen Hauptbahnhof und Markt (MPL1), der Aufbau der technischen Infrastruktur zur Verkehrsdatenerfassung (MPL2) sowie der Ausbau und die Weiterentwicklung des digitalen Mobilitätsmarktplatzes „Mobility Broker“, der multimodale Mobilitätsangebote u.a. mit Hilfe des elektronischen Tickets von ASEAG und AVV miteinander verzahnt (MPL3). Weitere Maßnahmen zur Fortschreibung und Umsetzung eines intelligenten Radverkehrsnetzes sind der Bau weiterer Radvorrangrouten, der Lückenschluss im bestehenden Netz, der Ausbau und die Sanierung bestehender Radwege und der Aufbau einer hochwertigen Fahrradparkinfrastruktur (MPL6) sowie der weitere Ausbau eines Netzes von Pedelec-Verleihstationen (MPL7). Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Elektrifizierung des ÖPNV (MPL8); vorgesehen ist die Errichtung einer Ladeinfrastruktur für rund 100 Busse (MPL9), die Beschaffung von weiteren 13 Elektrobussen und die Ausstattung eines Großteils (über 100) der verbliebenen Dieselsebusse mit Stickoxid-Filtern. Im Arbeitspaket „Urbane Logistik“ sind Maßnahmen zur Reduzierung der Schadstoffbelastung durch Lieferverkehr vorgesehen, unter anderem die Elektrifizierung des Lieferverkehrs durch den Einsatz von Lastenrädern, Mikrodepots und Güterverkehrszentren, intelligente Routenplanung und Parkkonzepte (MPL10-14). (Vgl. die Vorhabenbeschreibung „Aachener Aktionsplan - Mobilität neu denken“ (im Internet abrufbar unter: <http://ratsinfo.aachen.de/bi/tmp/tmp/45081036489395983/489395983/00284365/65-Anlagen/01/GreenCityPlan-Anlage1VorhabenbeschreibungMoA.pdf>), sowie die vom Beklagten überreichte Übersicht zu dem Maßnahmenpaket, BA XXIII, Bl. 13 ff., und die „Sachstandsmeldung“ der Beigeladenen zur Umsetzung des Luftreinhalteplans Aachen, Stand: 28. Mai 2018, BA XXIII, Bl. 18 f.)
- 49** Die Förderanträge im Rahmen des Programms „Green-City-Plan“ sind jedoch, soweit dem Gericht bekannt, noch nicht (vollständig) gestellt. Bislang ist die Erstellung des Masterplans bewilligt, der bis zum 31. Juli 2018 fertiggestellt werden soll. Die Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen auf die NO<sub>2</sub>-Belastung werden nach Auskunft des Beklagten derzeit durch das LANUV NRW begutachtet. Die Ergebnisse liegen noch nicht vor. Ob die zur Förderung vorgesehenen Maßnahmen, sollten sie in den Luftreinhalteplan aufgenommen und dann auch konsequent umgesetzt werden, geeignet sind, eine schnellstmögliche Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts zu gewährleisten, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden. Insoweit bestehen aber aus den zuvor zum Maßnahmenpaket im Rahmen des Förderprogramms „Emissionsfreie Innenstadt“ bereits dargelegten Gründen Zweifel, insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit der „Busflottenoptimierung“ an Belastungsschwerpunkten, an denen der ÖPNV nicht zu den Hauptverursachern der NO<sub>2</sub>-Emissionen gehört (z.B. Wilhelmstraße). Ausweislich der vom Beklagten überreichten Übersicht zu dem für eine Aufnahme in den Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmenpaket (vgl. BA XXIII, Bl. 7 ff.) soll die Elektrifizierung der ASEAG-Busflotte (AP1: Elektrischer ÖPNV) auch erst Ende 2020 abgeschlossen sein und dann insgesamt 27 Elektrobusse umfassen (derzeit umfasst die Busflotte der ASEAG insgesamt 235 Busse, davon 2 Elektrobusse). Zusätzlich sollen weitere 107 Busse mit SCRT-Filtern nachgerüs-

tet werden. Dabei handelt es sich um die Busse unterhalb der Abgasnorm Euro 6, die bislang noch nicht nachgerüstet worden sind (Euro-5/EEV-Busse). Ein genauer Zeitplan für diese Maßnahme, die offenbar nicht die Busse der Auftragsunternehmen (derzeit insgesamt 232 Busse, davon allein 64 Busse unterhalb der Abgasnorm Euro 5, die zwar mit grünen Plaketten und Dieselpartikelfiltern, nicht aber mit SCRT-Filtern die Umweltzone Aachen befahren) umfasst, ist nicht genannt. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der „Busflottenoptimierung“ ist zweifelhaft, ob diese Maßnahme so zeitig umgesetzt werden kann, dass sie schnellstmöglich die ihr vom Beklagten zugeordnete Wirkung bei der erforderlichen Minderung der NO<sub>2</sub>-Belastung entfalten wird. Die Maßnahmen zur Förderung des Fuß- und Radverkehrs (AP2) haben als Ziel die kontinuierliche Steigerung des Radverkehrsanteils um ca. 1% pro Jahr. Auch diese Maßnahmen, die im Übrigen größtenteils ebenfalls bereits Bestandteil des Luftreinhalteplans Aachen in der derzeit geltenden Fassung sind, dürften daher nicht geeignet sein, die NO<sub>2</sub>-Belastung kurzfristig signifikant zu reduzieren.

- 50** Hinsichtlich der übrigen für die Aufnahme in den Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen (vgl. die vorgelegte Übersicht, BA XXIII, Bl. 7 ff.) ist anzumerken, dass auch diese teilweise von der Umsetzung durch Dritte abhängig sind oder sich auf eine Anreizfunktion beschränken (müssen), so etwa betreffend die Elektrifizierung des Taxiverkehrs (AP1.3), die „Sensibilisierung der jungen Generation“ (AP2.4), die Erhöhung des Modal-Split-Anteils am Zu-Fuß-Gehen (AP2.5), die Schaffung von Anreizmaßnahmen durch ein betriebliches Mobilitätsmanagement (AP3.2), die Anschaffung und den Verleih von Bürger-Lastenfahrrädern (AP4.3) oder den Ausbau der E-Fahrzeug-Flotte beim privaten Anbieter d. (AP5.1). Überdies dürfte eine kurzfristige Umsetzung dieses Maßnahmenpakets ebenfalls fraglich sein.
- 51** Vor diesem Hintergrund hat die Kammer begründete Zweifel daran, dass das bislang vom Beklagten vorgesehene - zur Abwendung eines Dieselfahrverbots politisch gewollte - Maßnahmenpaket auch in seiner Gesamtheit geeignet ist, eine schnellstmögliche Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts zu gewährleisten. Der Beklagte wird dies unter Berücksichtigung der Ausführungen der Kammer nach dem Vorliegen der gutachterlichen Bewertung des NO<sub>2</sub>-Minderungspotenzials der Maßnahmen durch das LANUV NRW, welche ausweislich der Erläuterungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung für die 25. Kalenderwoche zu erwarten ist, im Einzelnen zu prüfen und zu bewerten haben. Dabei wird er ebenfalls in den Blick zu nehmen haben, ob durch künftige Großbauprojekte, die im Aachener Stadtgebiet geplant sind (Realisierung des „Blue Gate“ am Hauptbahnhof bis zum Jahr 2020; umfassende Kanalsanierung der Wilhelmstraße ab 2019/2020; Umgestaltung des Altstadtquartiers Büchel möglicherweise ab 2019), (vgl. die „Sachstandsmeldung“ der Beigeladenen zur Umsetzung des Luftreinhalteplans Aachen, Stand: 28. Mai 2018, BA XXIII, Bl. 20 f.,) negative Einflüsse auf die NO<sub>2</sub>-Belastung zu erwarten sind.
- 52** Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung fehlt es damit jedenfalls an einem Nachweis, dass das vom Beklagten im Wege einer 2. Fortschreibung zur Aufnahme in den Luftreinhalteplan vorgesehene Maßnahmenpaket ausreichend wirksam sein wird, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten. Mit Blick auf die angekündigte gutachterliche Bewertung des Wirkungspotenzials dieser Maßnahmen durch das LANUV NRW weist die Kammer darauf hin, dass es im vorliegenden Zusammenhang zum einen allein auf Maßnahmen ankommen kann, deren NO<sub>2</sub>-Minderungspotenzial tatsächlich bezifferbar ist, weshalb eine Reihe von Maßnahmen, die allein eine Anreizfunktion ausüben, für die Betrachtung bereits ausscheiden dürften. Zum anderen können insoweit

Maßnahmen nicht berücksichtigt werden, deren Umsetzung an Bedingungen geknüpft ist, die im Zeitpunkt der Aufnahme in den Luftreinhalteplan noch nicht erfüllt sind. Das gilt vor allem für Maßnahmen, für deren Umsetzung es noch Förderzusagen, politischer Leitentscheidungen oder eines Tätigwerdens Dritter bedarf, auf das weder der Beklagte noch die Beigeladene Einfluss nehmen können. Die Prognose, das Maßnahmenpaket führe zu einer Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts, muss auf einer belastbaren Grundlage beruhen.

- 53** Sollten die Berechnungen des LANUV NRW diese Grundlage nicht ergeben, sind die Handlungsoptionen des Beklagten nicht ausgeschöpft. Der Beklagte wird bei der notwendigen Änderung des Luftreinhalteplans dann vor allem ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren prüfen und, wenn keine anderen Maßnahmen gleich geeignet zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts sind, in den Luftreinhalteplan als umzusetzende Maßnahme aufnehmen müssen (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - und - 7 C 30.17 -, juris, jeweils 1. Leitsatz ).
- 54** Denn Dieselfahrzeuge werden als Hauptquelle für Stickoxide in den Städten angesehen. Nach den Angaben des Umweltbundesamtes trägt der Verkehrsbereich zu rund 60% zur NO<sub>2</sub>-Belastung bei. Daran sind Diesel-Pkw mit 72,5% beteiligt. Andere Fahrzeuge haben einen wesentlich geringeren Anteil. Dieselfahrzeuge können daher als Hauptemittenten für NO<sub>2</sub> angesehen werden. (Vgl. u.a. Umweltbundesamt, Neun Fragen und Antworten zum Diesel (im Internet abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neun-fragen-antworten-diesel>); LAI-Ausschuss „Luftqualität/ Wirkungsfragen/Verkehr“, Bericht vom 16. Februar 2016 „Handlungsbedarf und -empfehlungen zur Einhaltung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte“, S. 9 f. (im Internet abrufbar unter [https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/handlungsbedarf\\_2\\_1503573109.pdf](https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/handlungsbedarf_2_1503573109.pdf)); vgl. auch Bayerischer VGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16.1427 -, juris Rn. 107 ff. unter Berufung u.a. auf eine Studie des Bayerischen Landesamtes für Umwelt vom 25. März 2015 zu Dieselfahrzeugen als Hauptverursachern der NO<sub>2</sub>-Belastung an stark befahrenen Straßen)
- 55** Nach § 47 Abs. 4 BImSchG sind Maßnahmen des Luftreinhalteplans entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Absatz 2 BImSchG zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beitragen. Zu den Emittenten von NO<sub>2</sub> zählen vor allem Dieselfahrzeuge, weshalb sie als Adressaten von Maßnahmen zur Verringerung der NO<sub>2</sub>-Belastung vorrangig in den Blick zu nehmen sind (Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16. 1427 -, juris Rn. 138).
- 56** Um eine Abschätzung des Minderungspotenzials eines Dieselfahrverbots in Aachen vornehmen zu können, hat das LANUV NRW im Jahr 2017 Berechnungen für eine „Musterstraße“ vorgenommen. Ausgehend von der Flottenzusammensetzung der Pkw im Jahr 2015 sei deutlich geworden, dass knapp die Hälfte der zugelassenen Pkw Dieselfahrzeuge gewesen seien, diese jedoch 87% der Pkw-Emissionen bei NO<sub>2</sub> verursacht hätten. Nach einer groben Abschätzung hätte ein Dieselfahrverbot ein Minderungspotenzial im zweistelligen µg/m<sup>3</sup>-Bereich zur Folge. Bei einer vorliegenden Belastung von 50 µg/m<sup>3</sup> würde dies sicher zur Einhaltung des Grenzwerts führen. (Vgl. hinsichtlich der diesbezüglichen Ausführungen des LANUV-Vertreters das Protokoll zur 13. Projektgruppensitzung zum Luftreinhalteplan am 15. Mai 2017 (BA XXIII, Bl. 1 ff.))

**57**

Auch wenn es bislang noch an einer verbindlichen Begutachtung und Bewertung des Minderungspotenzials eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge im Aachener Stadtgebiet fehlt, entspricht diese vorläufige Einschätzung des LANUV NRW den Erfahrungen in anderen Städten, in denen der NO<sub>2</sub>-Grenzwert aufgrund der Verkehrsbelastung überschritten wird. (Vgl. etwa die Feststellungen in den zu den Luftreinhalteplänen Düsseldorf und Stuttgart ergangenen erstinstanzlichen Entscheidungen: VG Düsseldorf, Urteil vom 13. September 2016 - 3 K 7695/15 -, juris Rn. 44 (sowie die Abschätzungen des LANUV NRW „Szenarien zur Minderung der Luftschadstoffbelastung Düsseldorf“, BA XXII, Bl. 5 ff. [Minderungspotenzial hinsichtlich der beiden betrachteten Straßen 9-25 µg/m<sup>3</sup>]); VG Stuttgart, Urteil vom 26. Juli 2017 - 13 K 5412/15 -, juris Rn. 236 ff.; vgl. überdies Bayerischer VGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16.1427 -, juris Rn. 107 ff. m.w.N. (zur Situation in München))

- 58** Letztlich gehen auch der Beklagte und die Beigeladene von der Wirksamkeit eines Dieselfahrverbots aus. (Vgl. das Protokoll zur 13. Projektgruppensitzung zum Luftreinhalteplan am 15. Mai 2017, BA XXIII, Bl. 1 ff., „Hinsichtlich der Wirksamkeit eines solchen Fahrverbots besteht weithin Einigkeit, lediglich das Vorliegen der rechtlichen Grundlagen hierfür wird bisher in Frage gestellt.“)
- 59** Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner weiteren Beweiserhebung oder des Abwartens der zwischenzeitlich angekündigten gutachterlichen Berechnungen des LANUV NRW. An der hohen Wirksamkeit eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge (auch) im Stadtgebiet Aachen kann kein vernünftiger Zweifel bestehen.
- 60** Erweist sich damit ein Verkehrsverbot für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren als wirksamste Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts für NO<sub>2</sub> und ist - wovon nach dem zuvor Gesagten im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung auszugehen ist - eine Aufnahme dieser Maßnahme in den Luftreinhalteplan mangels anderer, gleich wirksamer Maßnahmen daher geboten, fehlt es für eine derartige Maßnahme nicht an einer Ermächtigungsgrundlage. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich unter Auseinandersetzung mit den bundes- und unionsrechtlichen Rahmenbedingungen ausdrücklich klargestellt. Zwar lassen die derzeit geltenden immissionsschutzrechtlichen Regelungen für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu. Ihre Zulässigkeit ergibt sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts. Um die volle Wirksamkeit des Unionsrechts zu ermöglichen, das die schnellstmögliche Einhaltung überschrittener NO<sub>2</sub>-Grenzwerte fordert, und ihm zur Durchsetzung zu verhelfen, sind die entgegenstehenden Vorschriften der 35. BImSchV entweder unionsrechtskonform auszulegen oder müssen insoweit unangewendet bleiben, als sie einem Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge entgegenstehen. Ermächtigungsgrundlage für eine solche Maßnahme ist § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 16 ff., 32 ff., und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 19 ff., 36 f.)
- 61** Ihre Umsetzung scheitert zudem nicht an straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Für die Kennzeichnung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge kann 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) in Verbindung mit einem geeigneten - neu zu schaffenden - Zusatzzeichen zurückgegriffen werden. (Vgl. hierzu im Einzelnen BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 48 ff., 56, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 51 ff., 57 (auch zur möglichen Gestaltung des Zusatzzeichens))

**62**

Ein derartiges Verkehrsverbot muss allerdings verhältnismäßig sein. 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. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist insoweit zu unterscheiden zwischen Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und die ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinausgehen, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen, und solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen. Zu diesen führt das Bundesverwaltungsgericht weiter aus:

„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 Dieselneufahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben. [...] 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).“ (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 39 f., und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 42 f.)

- 63** Zusammenfassen lässt sich diese Rechtsprechung, der die Kammer folgt, dahingehend, dass streckenbezogene Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge ohne Übergangsfrist und damit sofort möglich sind. Hinsichtlich zonaler Verkehrsverbote ist zu unterscheiden: Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5 dürfen ebenfalls ohne Übergangsfrist und damit sofort ausgeschlossen werden. Für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 5 ist - unter Vertrauensschutzgesichtspunkten - ein Verkehrsverbot frühestens ab dem 1. September 2019 möglich.
- 64** Ausgehend hiervon wird der Beklagte auf der Grundlage der in Kürze vorliegenden Berechnungen des LANUV NRW bei der erforderlichen Fortschreibung des Luftreinhalteplans zunächst zu entscheiden haben, ob bereits streckenbezogene Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge - gegebenenfalls gepaart mit weiteren Maßnahmen - eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwerts für NO<sub>2</sub> versprechen oder ob dies angesichts der Verkehrsführung im Stadtgebiet und der zu erwartenden Verlagerungseffekte lediglich



durch ein zonales Verkehrsverbot zu erreichen ist. Gegen ein streckenbezogenes Verkehrsverbot, das dann keine geeignete Maßnahme zur NO<sub>2</sub>-Minderung ist, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts an anderer Stelle führen, (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 65, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 66,) dürfte allerdings sprechen, dass angesichts der Vielzahl der Messwertüberschreitungen im gesamten Innenstadtbereich von einer flächenhaften Schadstoffbelastung auszugehen ist. Hiervon gehen im Übrigen wohl auch der Beklagte und die Beigeladene aus (vgl. etwa die Feststellungen unter Ziffer 2.2 des Luftreinhalteplans, S. 26).

- 65** Der Beklagte wird anhand der aktuellen Berechnungen des LANUV NRW überdies zu entscheiden haben, welchen räumlichen Geltungsbereich das streckenbezogene oder zonale Verkehrsverbot haben soll - Ziel muss die Grenzwerteinhaltung im gesamten Stadtgebiet sein, auch in Bereichen außerhalb der „grünen Umweltzone“ - und ob eine schnellstmögliche Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts gegebenenfalls auch ohne Einbeziehung von Dieselfahrzeugen der Abgasnorm Euro 5 möglich ist. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 41, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 44)
- 66** 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. 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. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 42, und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 45, in Rn 58 f. bzw. 59 f. auch dazu, dass diese Ausnahmen nicht durch Verkehrszeichen gekennzeichnet werden müssen)
- 67** Die absehbaren Schwierigkeiten beim Vollzug eines Verkehrsverbots ohne eine Kennzeichnung der von dem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge - wie sie etwa durch eine im Zuge einer Anpassung der 35. BImSchV einzuführende, hierfür geeignete Plakette („Blaue Plakette“) möglich wäre - führen im Übrigen nicht zur Rechtswidrigkeit einer solchen Verbotsregelung. Sowohl im ruhenden als auch im fließenden Verkehr erscheinen stichprobenartige Kontrollen von Kraftfahrzeugen im Wege von Halterabfragen oder durch Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung Teil 1 möglich und ausreichend wirksam. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 -, juris Rn. 60 ff., und - 7 C 30.17 -, juris Rn. 61 ff.)
- 68** Die Vollzugsbehörden sind für den Fall, dass ein Verkehrsverbot eingeführt wird, zur effektiven Kontrolle und konsequenten Durchsetzung der Maßnahme selbstverständlich verpflichtet.
- 69** Obwohl im entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung die Wirksamkeit der vom Beklagten bislang für eine Aufnahme in den Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen nicht nachgewiesen ist und sich ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge derzeit damit als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts erweist, hat der Kläger keinen Anspruch auf eine Verurteilung des Beklagten zur Aufnahme dieser bestimmten Maßnahme in den Luftreinhalteplan, sondern lediglich auf eine Verurteilung zu der beantragten Änderung mit dem Ziel der schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung. Denn selbst wenn das Planungsermessen man-

gels Nachweises der Wirksamkeit des vorgesehenen Maßnahmenpakets auf die Aufnahme eines Dieselfahrverbots reduziert sein sollte, wofür derzeit alles spricht, bedarf es noch vom Beklagten vorzunehmender Feststellungen zu den Fragen, ob ein streckenbezogenes oder ein zonales Verkehrsverbot zur Zielerreichung erforderlich ist, wie der räumliche Geltungsbereich des Verkehrsverbots festzulegen ist, damit im gesamten Stadtgebiet der Grenzwert eingehalten wird, welche Dieselfahrzeuge ab wann von dem Verkehrsverbot erfasst werden und welche Ausnahmeregelungen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind (Vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 - 22 C 16. 1427 -, juris Rn.69).

- 70** Nach diesen Maßgaben wird der Beklagte den Luftreinhalteplan fortzuschreiben haben. Die Kammer erkennt an, dass es für die Änderung des Luftreinhalteplans noch Vorbereitungsmaßnahmen und Umsetzungsakte bedarf. Sie hält hierfür eine Frist bis zum 31. Dezember 2018 und damit ein Wirksamwerden des fortgeschriebenen Luftreinhalteplans zum 1. Januar 2019 angesichts der langjährigen Überschreitung des maßgeblichen Grenzwerts und der bereits weit fortgeschrittenen Vorbereitung einer 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für ausreichend und angemessen. Dass insoweit Umsetzungsschwierigkeiten und hierdurch bedingte Verzögerungen entstehen könnten, ist auch unter Berücksichtigung der sich aus § 47 Abs. 5a BImSchG ergebenden zwingenden Fristen für die Öffentlichkeitsbeteiligung weder erkennbar noch ist hierfür in der mündlichen Verhandlung etwas vorgetragen worden.
- 71** Abschließend merkt die Kammer an, dass die in jüngster Vergangenheit in verschiedenen Presseveröffentlichungen wiedergegebenen Aussagen politischer Entscheidungsträger, dass es ein Dieselfahrverbot in Nordrhein-Westfalen bzw. in Aachen nicht geben werde, selbstverständlich nur so verstanden werden können, dass diese Aussagen - im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Kammer - nur für den Fall gelten sollen, dass es ein gleich geeignetes Maßnahmenpaket gibt, das in den Luftreinhalteplan zum 1. Januar 2019 aufgenommen werden kann und auf belastbarer Grundlage die schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung sicherstellt. Nur dann kann nämlich auf ein Dieselfahrverbot verzichtet werden.
- 72** Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 162 Abs. 3 VwGO. Da die Beigeladene keinen Antrag gestellt und sich damit keinem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO), entspricht es der Billigkeit, ihre außergerichtlichen Kosten nicht für erstattungsfähig zu erklären.
- 73** Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit stützt sich auf § 167 Abs. 1 i.V.m. § 709 Satz 2 ZPO und beschränkt sich entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auf die Kostenentscheidung. (Vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Beschlüsse vom 3. November 2011 - 6 S 2904/11 -, juris Rn. 11 ff. m.w.N., und vom 24. März 1999 - 9 S 3012/98 -, juris Rn. 3, dort auch zu den Möglichkeiten des Gläubigers, einstweilen effektiven Rechtsschutz zu erlangen; ebenso VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 - 9 K 1280/13 -, juris Rn. 53; vgl. auch Pietzner/Möller in: Schoch/Schneider/Bier, Kommentar zur VwGO, Loseblatt-Sammlung (Stand: Juni 2017), § 167 Rn. 135 f.)
- 74** Die Berufung wird nach § 124a Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 124 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen. Die Rechtssache hat insbesondere mit Blick auf die Frage, wie die zu möglichen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge ergangene neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts umzusetzen ist, grundsätzliche Bedeutung und bedarf zur Wahrung der Rechtseinheit einer obergerichtlichen Klärung.

Zitiervorschlag:

VG Aachen Ur. v. 8.6.2018 – 6 K 2211/15, BeckRS 2018, 10850