

Verwaltungsgericht Köln
Appellhofplatz

50667 Köln

17. November 2015

KLAGE

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

- Kläger -

Verfahrensbevollmächtigte:

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

g e g e n

Land Nordrhein-Westfalen
vertreten durch die Bezirksregierung Köln,
Zeughausstraße 2-10, 50667 Köln,

- Beklagter -

Beizuladen:

Stadt Köln,
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Historisches Rathaus, 50667 Köln,

- Beizuladende -

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

vorläufiger Gegenstandswert: 10.000,00 €

Namens und in anwaltlich versicherter Vollmacht des Klägers erheben wir

Klage

und beantragen,

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

Zur Klagebegründung wird unter Voranstellung einer Gliederung Folgendes vorgetragen:

Gliederung

I. Sachverhalt.....	4
II. Zulässigkeit der Klage.....	9
III. Begründetheit der Klage	10
1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten	11
2. Überschreitung nur „so kurz wie möglich“	12
3. Einschränkung des Auswahlermessens.....	13
4. Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen	14
5. Unbeachtliches Verhalten anderer Rechtsträger.....	20
6. Erfordernis einer umfassenden Gesamtplanung	21
7. Nichtbeachtung dieser Maßstäbe durch die Luftreinhalteplanung des Beklagten. 22	
a) Fehlende Eignung der aktuellen Luftreinhalteplanung	22
(1) Laufende Maßnahmen auf Landesebene.....	23
(2) Laufende Maßnahmen auf kommunaler Ebene	24
b) Keine Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten	25
(1) Förderung des ÖPNV	27
(a) ÖPNV gratis.....	28
(b) Bürgerticket	28
(c) Günstiges Jahresticket.....	29
(2) Anreize für den Umstieg auf weitere emissionsarme Fortbewegungsmittel (Car-Sharing, Radverkehr und Elektromobilität)	29
(3) City-Maut	30
(4) Reduzierung der Parkraummöglichkeiten	32
(5) Vollzug verkehrsbeschränkender Maßnahmen	32
(6) Schadstoffarme Taxiflotte	32
(7) Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern.....	32
(8) Allgemeine Fahrverbote	33
(a) Verschärfung der Umweltzone durch Blaue Plakette	33
(b) Zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote	34
IV. Zusammenfassung	37
Anlagenverzeichnis.....	38

I. Sachverhalt

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

Der Beklagte ist als Rechtsträger des Regierungspräsidiums für die Aufstellung des Luftreinhalteplans für den Bereich der Stadt Köln zuständig. Die Aufstellung und Fortschreibung erfolgt durch das Regierungspräsidium Köln gemäß § 1 Abs. 1 i. V. m. Nr. 10.6 des Anhangs 2 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz – ZustVU.

Der für Stickstoffdioxid (NO₂) geltende Grenzwerte im Jahresmittel von 40 µg/m³ gemäß Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV ist in Köln seit dem 1. Januar 2010 einzuhalten, da die EU-Kommission gegen die für den Beklagten beantragte Fristverlängerung zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ mit Beschluss vom 20.2.2013 Einwände erhoben hat.

Der Jahresmittelgrenzwert für NO₂ wurde wie in den Vorjahren auch im Jahr 2014 an zahlreichen Standorten im Stadtgebiet überschritten. Im Jahr 2014 kam es u.a. an folgenden Messstellen zu Grenzwertüberschreitungen: Clevischer Ring 3: 63 µg/cbm; Dellbrücker Hauptstr.: 42 µg/cbm; Hauptstr.: 45 µg/cbm, Justinianstr.: 55 µg/cbm, Luxemburger Str.: 54 µg/cbm, Neumarkt: 56 µg/cbm, Turiner Str. 47 µg/cbm, Köln-Meschenich Brühler Landstraße: 43 µg/cbm, Köln-Weiden: 57 µg/cbm,

Anlage K 1.

Aktuell gilt der Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet Köln in der Fassung der 2. Fortschreibung vom April 2012. Wir fügen diesen Plan als

Anlage K 2

bei.

Die Verursacheranalyse des Planes stellt fest, dass Hauptverursacher der NO_x-Belastung der regionale Hintergrund und der Kfz-Verkehr sind (Anlage K 2, S. 63).

Zentrales Element der Ersten Fortschreibung war die Ausweitung der am 1. Januar 2008 eingeführten Umweltzone mit Wirkung zum 1. April 2012 und ihre schrittweise Verschärfung ab 1. Januar 2013 (Ausschluss von Fahrzeugen mit roter Plakette) und ab 1. Juli 2014 (Ausschluss von Fahrzeugen mit gelber Plakette).

Ergänzend sieht der Plan Maßnahmen im Verkehrssektor an Belastungsschwerpunkten, den Ausbau alternativer Verkehrsformen, sowie Maßnahmen außerhalb des Verkehrssektors vor. In der ersten Kategorie werden ein umweltsensitives Verkehrsmanagement am Clevischen Ring, eine Ortsumfahrung Meschenich vorgesehen sowie die Prüfung der Einführung eines Lkw-Durchfahrtsverbots an weiteren Belastungsschwerpunkten (Anlage K 2, S. 76 – 82).

Im Bereich der Förderung alternativer Verkehrsmittel (Anlage K 2, S. 83 – 94). wird zum einen auf den Ausbau des Streckennetzes u.a. durch den Bau der Nord-Süd-Stadtbahn hingewiesen. Zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV verweist der Plan insbesondere auf preisliche Anreize durch Jobtickets, Semestertickets, Schülertickets oder Handytickets, die Ausweitung des Preissystemverbundes. Ergänzend vorgesehen sind zudem eine weitere Förderung des „Car-Sharing“, der Ausbau von Park-/Bike-and-Ride-Plätzen und die Förderung des Rad- und Fußgängerverkehrs. Der Verkehrsfluss soll verbessert werden u.a. durch Verkehrsempfehlungen auf Hinweistafeln, den Bau von ca. 2200 weiteren Stellplätzen, die Verbesserung im Lieferverkehr oder verkehrlenkende Maßnahmen bei Großveranstaltungen. Erwogen wird zudem die Verlegung des Großmarktes an die Peripherie. Der Plan kündigt außerdem die Umsetzung bisher eingerichteter Tempo-30-Zonen an. Zur Förderung emissionsarmer Busse heißt es, dass generell angestrebt werde, den Anteil von Fahrzeugen mit schadstoffarmen Antriebsarten deutlich zu erhöhen.

Maßnahmen außerhalb des Verkehrssektors betreffen u.a. die Stromversorgung für Liegeplätze im Schiffsverkehr, stadtplanerische Maßnahmen sowie die Prüfung der Möglichkeit, eine Festbrennstoff- Verordnung zu erlassen (Anlage K 2, S. 94-96).

Quantifizierte Emissionsminderungspotentiale werden nur für die Umweltzone und das Verkehrsmanagement am Clevischen Ring dargelegt. Die ergänzend vorgesehenen Maßnahmen seien nicht quantifizierbar (Anlage K 2, S. 133). Es wird darauf hingewiesen, dass dieses vorgesehene städte- und verkehrsplanerische Vorgehen zur Entlas-

tung der Innenstädte nicht kurzfristig wirken kann, sondern erhebliche Zeit und große finanzielle Ressourcen benötige (Anlage K 2, S. 104-105).

Im Rahmen einer Wirksamkeitsprognose der vorgeschlagenen Maßnahmen wird festgestellt, dass die Summe aller im Plan vorgesehenen Maßnahmen nicht zur Einhaltung des Grenzwertes für NO₂ ausreichen wird (Anlage K 2, S. 133). Zur Grenzwerteinhalten seien vielmehr weitergehende Regelungen v.a. auf europäischer- und Bundesebene notwendig, u.a. die Verschärfung der Emissionshöchstmengen-Richtlinie (NEC-Richtlinie), eine Beendigung der staatlichen Förderung von Dieselmotoren sowie der Dienstwagenbesteuerung, ein stärkerer Ausbau des ÖPNV einschließlich finanzieller Unterstützung sowie die Förderung der Nachrüstung von SCRT-Filteranlagen im Bereich der ÖPNV-Flotten (Anlage K 2, S. 134 – 139).

Eine Bestandsaufnahme vom März 2015 macht deutlich, dass bei weitem noch nicht alle der im Plan angekündigten Maßnahmen umgesetzt wurden,

Anlage K 3.

Die Realisierung der seit Jahren vorgesehenen Ortsumfahrung zur Entlastung des Hot-Spots-Meschenich sei „ungewiss“, das Verfahren ruhe derzeit. Der Auftrag für die Einführung eines Umweltsensitiven Verkehrsmanagement am Clevischen Ring wurde erst Anfang 2014 erteilt, die Realisierung verzögert sich aus technischen Gründen. Auch der Ausbau des ÖPNV geht schleppend voran, mit der Fertigstellung der Nord-Süd-Stadtbahn wird nicht vor 2019 gerechnet. Konkret konnte nach dem Sachstand vom März 2015 in diesem Bereich nur die Verlängerung zweier Buslinien sowie diverse Aufzugsnachrüstungen und ein verbessertes Nachtverkehrsangebot vorgewiesen werden.

Aufgrund der Überschreitungen der NO₂-Grenzwerte u.a. in Köln forderte die EU Kommission die Bundesrepublik zudem mit Schreiben vom 22. September 2014 in einem EU-Pilotverfahren (Nr. 6685/14/ENVI) auf, eine Einschätzung zu geben, bis wann die Grenzwerte eingehalten würden und forderte die Benennung „zusätzlicher Maßnahmen“ zur Luftreinhaltung. In seiner Antwort auf das EU-Pilotschreiben vom 21. November 2014 teilte die Bundesregierung u.a. für das Stadtgebiet Köln mit, dass sie mit einer Einhaltung des NO₂-Grenzwerts erst nach Jahr 2020 rechne (Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 21. November 2014, S. 46),

Anlage K 4.

Die EU-Kommission leitete daraufhin wegen der u.a. in Köln andauernden Überschreitung der NO₂-Grenzwerte mit Aufforderungsschreiben vom 18.06.2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein (SG-Greffe (2015)D/6868),

Anlage K 5.

Sie stellt in dem Aufforderungsschreiben fest, dass eine Verzögerung von 10 Jahren oder mehr für sich genommen bereits ein ausreichendes Indiz dafür ist, dass keine geeigneten Maßnahmen getroffen wurden, um den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (Anlage K 5, S. 16). In ihrem Mitteilungsschreiben vom 18. August 2015 teilte die Bundesregierung u.a. mit, dass das anhaltende Fehlen einer Regelung zur wirksamen Begrenzung der realen NO₂-Emissionen von Diesel-Pkw auf EU-Ebene und nicht der Mangel an mitgliedstaatlichen Maßnahmen den Grenzwertüberschreitungen in den betroffenen Gebieten zugrunde liege,

Anlage K 6, S. 10.

In der dem Antwortschreiben beigefügten Stellungnahme des Beklagten verweist dieser auf die derzeitige Luftreinhalteplanung. Anders als für andere Gebiete, wird für den Teilplan Köln *keine* Fortschreibung angekündigt (Anlage K 6, S. 60).

Der Beklagte verweist neben den umgesetzten Umweltzonen zum einen auf laufende Strategien und Programme auf Landesebene, darunter eine landesweite Stickstoff-Minderungsstrategie, eine Strategie zur Förderung emissionsarmer Busse, einen Klimaschutzplan und einen Aktionsplan Nahmobilität, unter dem u.a. der Bau von Rad-schnellwegen und die Förderung des Fußverkehrs erfolgen sollen. Zudem wird auf die Beratung von Kommunen und Betrieben im Bereich des Mobilitätsmanagements und das Bereitstellen von Handlungsempfehlungen zur Förderung der Elektromobilität hingewiesen (Anlage K 6, S. 61-62). Außerdem würden Ansatzpunkte zur Emissionsminderung in der Binnenschifffahrt geprüft und weiterverfolgt sowie allgemein zukunfts-fähige Projekte gefördert (Anlage K 6, S. 63). Konkrete Emissionsminderungsziele werden nicht angegeben.

Für die kommunale Ebene wird vorab darauf hingewiesen, dass Köln in den kommen-den Jahren von den Sanierungsmaßnahmen an der Autobahnbrücke A 1 und dem

hierdurch entstehenden Ausweichverkehr betroffen sei. Es solle zeitnah ein Lkw-Führungskonzept in Verbindung mit einem Lkw-Transitverbot in der Kölner Innenstadt umgesetzt werden. Zudem würden im Jahr 2015 die umweltbasierte Lichtsignal-Anlagen-Steuerung auf dem Clevischen Ring installiert und weitere Teile der U-Bahn-Linien 5 und 17 in Betrieb genommen. Verwiesen wird auch auf den Probebetrieb von Wasserstoff- und Elektrobussen, verbesserte IT-gestützte Informations- und Bezahlplattformen und ein neues Fahrradverleihsystem. Im Frühjahr 2016 solle zudem der Fernbuslinienbahnhof aus der Umweltzone ausgelagert werden. Die Stadt verweist zudem auf ein Pilotprojekt zur Nachrüstung eines Fahrgastschiffs mit NO_x- und Partikelminderungstechnik und den Ausbau von Stromtankstellen im Bereich des Rheinauhafens (Anlage K 6, S. 73-74).

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

Der Kläger beantragte daher mit Schreiben vom 13. August 2015 bei dem Beklagten den mit der Klage geltend gemachten Anspruch,

Anlage K 7.

Der Beklagte antwortete mit Schreiben vom 3. September 2015,

Anlage K 8.

Er führt aus, dass die Handlungsmöglichkeiten der zuständigen Bezirksregierungen durch das geltende Recht begrenzt seien. Es fehle oft das Einvernehmen der Beteiligten oder eine Rechtsgrundlage für eine zwangsweise Durchsetzung durch die Bezirksregierungen. Dies gelte u.a. in Bezug auf den Einsatz emissionsarmer Baumaschinen oder einer anspruchsvollen Erneuerung der Busflotten. Derzeit würden die in Diskussion befindlichen legislativen und sonstigen Maßnahmen geprüft. In Bezug auf konkrete Maßnahmen wird auf die Stellungnahme der Bezirksregierung Köln verwiesen.

Diese antwortete auf unseren Antrag mit Schreiben vom 14. September 2015,

Anlage K 9.

Die Bezirksregierung weist auf die aktuelle Herausforderung des durch die Sperrung der Rheinbrücke für die Stadt Köln entstehenden Ausweichverkehrs hin. In Bezug auf geplante Maßnahmen wiederholt sie im Wesentlichen die in der Stellungnahme vom 18. August 2015 angegebenen kommunale Maßnahmenpaket und ergänzt dieses durch die Verbesserung der Ladesäulen-Infrastruktur und des Carsharing-Angebots. Darüber hinaus würden nunmehr auch weitergehende Maßnahmen erörtert, darunter auch der Nutzen einer zweiten Erweiterungsstufe der Umweltzone. Anschließend solle eine zweite Fortschreibung des Luftreinhalteplans Köln ausgelotet werden. Mit den dann in Betracht kommenden rechtlich und tatsächlich möglichen Maßnahmen rechne man damit, dass der Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich gehalten werde.

II. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

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

Die Luftreinhalteplanung des Beklagten, die keine *schnellstmögliche* Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht, verletzt den Kläger in seinen Rechten.

Im Luftreinhalteplan selbst erkennt der Beklagte an, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen nicht zur Grenzwerteinhaltung ausreichen. Anstatt sich jedoch engagiert für weitergehende Maßnahmen einzusetzen, wie es seine rechtliche Pflicht gewesen wäre, verweist er auf fehlende finanzielle Mittel und rechtliche Möglichkeiten und die Verantwortung des Bundesgesetzgebers und der Europäischen Union.

Die in der Stellungnahme vom 18. August 2015 und in dem Antwortschreiben vom 14. September 2015 angekündigten Maßnahmen tragen dem klägerischen Begehren nicht ausreichend Rechnung. Sie beschränken sich weitestgehend auf bereits bestehende Bemühungen, die nicht wesentlich intensiviert werden. Eine zeitnahe Fortschreibung des Luftreinhalteplans wird nicht in Aussicht gestellt. Vielmehr werden, mit starken zeit-

lichen und inhaltlichen Unsicherheiten behaftet, Diskussionen mit der Stadt und ein „Ausloten“ einer Fortschreibung angekündigt.

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

III. Begründetheit der Klage

Die Klage ist begründet.

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

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

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

Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung *so kurz wie möglich* zu halten. Eine offizielle Fortschreibung strebt der Beklagte nicht einmal an. Der Beklagte beschränkt sich weitgehend auf die Wiederholung bestehender Maßnahmen, deren Minderungspotential nicht beziffert wird und die mangels Spezifizierung wohl nicht einmal für das vom Beklagten scheinbar anvisierte Jahr 2020 eine Grenzwerteinhaltung garantieren können. Wirksamere Maßnahmen, deren Ergreifen schon heute möglich wäre, werden hingegen nicht in Betracht gezogen. Der Beklagte verkennt mit seiner Luftreinhalteplanung daher die ihm obliegenden Rechtspflichten.

Im Einzelnen:

1. Ergebnisverpflichtung des Beklagten

Das Überschreiten der seit 2010 einzuhaltenden Grenzwerte für NO₂, stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen Art. 13 Abs.1 der Richtlinie 2008/50/EG dar. Nach Unterabsatz 1 dieser Vorschrift stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Stickstoffdioxid ab 2010 nicht mehr überschritten werden.

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

Schon die Richtlinie 1999/30/EG aus dem Jahr 1999 führte die Grenzwerte für NO₂ ein und verpflichtete die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Grenzwerte spätestens ab dem 1. Januar 2010 einhalten zu können. Nach Fristablauf kennt die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte, abgesehen von der heute nicht mehr möglichen Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 bzw. Abs. 2 oder einer Berücksichtigung natürlicher Emissionsquellen nach Art. 20 der Richtlinie 2008/50/EG, keine Erleichterungen mehr.

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

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

In seinem Urteil vom 19. November 2014 – „*Client Earth*“ - hat der Gerichtshof betont, dass es sich bei der Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ um eine Ergebnisverpflichtung handelt (*Client Earth*, C-404/13, Rn. 30). Den Grenzwerten für NO₂ kommt daher – so lässt sich der Begriff der Ergebnisverpflichtung verstehen – noch eine höhere Verbindlichkeit zu als dem Grenzwert für Feinstaub. Den Mitgliedsstaaten ist es daher nicht erlaubt, die Umsetzung der Richtlinie „nach eigenem Ermessen hinauszuschieben“. Vielmehr mussten sie „alle erforderlichen Maßnahmen“ treffen, um der auch von einer Fristverlängerung unberührten Ergebnisverpflichtung nachzukommen (EuGH, a.a.O., Rn. 31)..

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

2. Überschreitung nur „so kurz wie möglich“

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

Diese Vorschrift lautet:

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

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

Da Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2008/50/EG gerade der Herstellung rechtmäßiger Zustände dient, müssen sich alle ergriffenen Maßnahmen an dem Ziel der schnellstmöglichen Grenzwerterreicherung messen lassen. Dass die Ergebnisverpflichtung aus Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie selbständig und absolut gilt, betont der EuGH in seinem Urteil vom 19. November 2014 – *Client Earth*. Hier stellt er fest, dass der Verstoß gegen Art. 13 der Richtlinie nicht allein dadurch beendet wird, dass überhaupt ein Luftreinhalteplan im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 erlassen wird (EuGH, a.a.O. Rn. 42). Der Verstoß gegen die Ergebnisverpflichtung dauert vielmehr so lange an wie die Grenzwerte überschritten werden.

Eine anhaltende Grenzwertüberschreitung wie in Köln ist wiederum ein Indiz dafür, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht „geeignet“ sind zur schnellstmöglichen Zielerreichung, was auch die EU Kommission in dem gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren betont (Anlage K 5, S. 16). Um die an die Ergebnisver-

pflichtung gekoppelte Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie zu erfüllen, muss der Planungsträger daher weitergehende Maßnahmen ergreifen.

3. Einschränkung des Auswahlermessens

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

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

Dem stehe insbesondere auch das Urteil des EuGH vom 25. Juli 2008 - C-237/07 - „*Janecek*“ nicht entgegen, in dem der EuGH in Randnummer 47 des Urteils noch ein schrittweises Vorgehen hat genügen lassen (BVerwG, a.a.O., Rn. 60). Denn dieses bezog sich lediglich auf Aktionspläne nach der Vorschrift des Art. 7 Abs. 3 der alten Richtlinie 96/62/EG, welche ein weitergehendes Ermessen zuließ. Auf Luftreinhaltepläne im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Unterabsatz 2 der neuen Richtlinie 2008/50/EG sei diese Rechtsprechung aufgrund des eindeutigen Wortlauts der Vorschrift mit der Formulierung „so kurz wie möglich“ nicht anwendbar.

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

4. Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen

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

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

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

Dem Urteil lag ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien wegen der anhaltenden Überschreitung der Grenzwerte für PM₁₀ in vielen italienischen Gebieten zugrunde. In dem Verfahren versuchte sich die Italienische Republik u.a. damit zu rechtfertigen, dass das Ziel der Grenzwerteinhaltung nicht zu erreichen war. Denn dafür hätte es „drastischer Maßnahmen auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene und einer Verletzung der Grundrechte und -freiheiten wie des freien Waren- und Personenverkehrs, der privatwirtschaftlichen Initiative und des Rechts der Bürger auf öffentliche Versorgungsleistungen bedurft“, so der Mitgliedstaat (EuGH, a.a.O., Rn. 40). Italien führt außerdem zu seiner Rechtfertigung an, dass der Richtlinienggeber mangels technischen Wissens zu kurze Fristen festgelegt habe und dass die einzelnen Politiken der Europäischen Union zur Reduzierung der Ausgangsstoffe von PM₁₀ nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht hätten (EuGH, a.a.O., Rn. 41).

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

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

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

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

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

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

Lediglich in Fällen

„höherer Gewalt“,

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

Auch der Entscheidung des EuGH vom 19. November 2014 - *Client Earth* - ist zu entnehmen, dass die Ergebnisverpflichtung der Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ allenfalls im Falle *objektiver* Hindernisse gelockert werden kann. Der EuGH stellt hier fest, dass eine Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG allenfalls in Betracht komme, wenn sich „objektiv zeigt, dass diese Grenzwerte (...) innerhalb der festgelegten Frist nicht eingehalten werden können“ (EuGH, a.a.O., Rn. 33). Subjektive Annahmen über die Möglichkeit einzelner Maßnahmen und die Erreichbarkeit der Grenzwerte sind daher unbeachtlich. Dies gilt erst recht nach endgültigem Fristablauf.

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

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

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

Ganz explizit hat der EuGH außerdem in Bezug auf die Qualität von Badegewässern geklärt, welche Auswirkungen eine Ergebnisverpflichtung auf die Beurteilung der Möglichkeit des Ergreifens bestimmter Maßnahmen hat. Hieraus lassen sich auch Rückschlüsse für den Bereich der Luftreinhaltung ziehen.

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

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

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

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

Über diese gesetzlichen Ausnahmeregelungen hinaus könne - wenn überhaupt – nur ein Fall der absoluten materiellen Unmöglichkeit eine Nichterfüllung des auferlegten Ziels rechtfertigen (Rn. 46). Diese Rechtsprechung wurde bestätigt u.a. in den Fällen C-92/96 Kommission vs. Spanien, C-198/97 Kommission vs. Deutschland, C-307/98 Kommission vs. Belgien, C-147/00 Kommission vs. Frankreich, C-268/00 Kommission vs. Niederlande, C-368/00 Kommission vs. Schweden, C-427/00 Kommission vs. Vereinigtes Königreich, C-226/01 Kommission vs. Dänemark, C-272/01 Kommission vs. Portugal. In *keinem* dieser Fälle konnte die Nichteinhaltung der Grenzwerte gerechtfertigt werden.

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

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

Nach Untersuchungen der WHO verkürzt die Luftverschmutzung durch Luftschadstoffe die durchschnittliche Lebenserwartung aller Menschen in der EU um 8,6 Monate, in Deutschland um 10,2 Monate. Angaben der Europäischen Umweltagentur aus dem Jahr 2014 zufolge erhöht die NO₂-Exposition die gesamt-, kardiovaskulären und respi- ratorischen Mortalität und ist Ursache von Atemwegserkrankungen (Europäische Um- weltagentur (2014), Air Quality in Europe – 2014 report, EEA Report 5/2014).

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die in der Richtlinie 2008/50/EG vorgesehenen Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit noch nicht einmal den Empfehlungen der WHO entsprechen. Angesichts der neuen Erkenntnissen zu Gesundheitsgefährdungen durch eine kurz- und langfristige NO₂-Exposition empfiehlt die WHO eine Absenkung des EU-Grenzwertes für NO₂ (WHO – REVIHAAP project, Review of evidence on health aspects of air pollution, 2013). Dadurch, dass die im Entwurf der Richtlinie 2008/50/EG noch vorgeschlagenen deutlich niedrigeren Grenzwerte gerade nicht festgeschrieben wurden, sind Aspekte der Durchführbarkeit der Emissionsreduzierung zudem bereits auf gesetzgeberischer Ebene berücksichtigt worden.

Vor diesem Hintergrund stellt die Maßgabe der Eignung zur *schnellstmöglichen* Grenzwerterreicherung, die in der Vorgängerrichtlinie noch nicht enthaltenen war, keineswegs eine unbeachtliche redaktionelle Abweichung dar, sondern eine bewusste Anhebung des Anforderungsniveaus angesichts bestehender gravierender Gesundheitsgefährdungen. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2008/50/EG, nach dem die Vorgängerrechtsvorschriften „grundlegend geändert werden [mussten], damit den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entwicklungen im Bereich der Gesundheit und den Erfahrungen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden kann“. Auch Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2008/50/EG betont, dass es zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt „von besonderer Bedeutung“ ist, „die effizientesten“ Emissionsminderungsmaßnahmen zu ergreifen. Diese Anforderungen gehen ersichtlich über das Ergreifen nur „angemessener“ Maßnahmen hinaus.

Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass die Mitgliedstaaten nunmehr bereits 15 Jahre Zeit zur Erreichung der Grenzwerte hatten. Denn bereits seit der Einführung der Grenzwerte durch die Richtlinie 1999/30/EG aus dem Jahr 1999 waren sie zum Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen zur fristgerechten Grenzwerteinhaltung verpflichtet. Es ist daher auch aus diesem Grund nicht unverhältnismäßig, qualifizierte Anforderungen an die Eignung der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwertüberschreitung zu stellen.

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

Vorabentscheidung

durch den Europäischen Gerichtshof und regen folgende Vorlagefrage an:

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

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

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

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

Jedenfalls aber sei eine ausführliche, konkret nachvollziehbare Begründung erforderlich, wenn effektive Minderungsmaßnahmen aus finanziellen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht ergriffen werden sollen (VG Hamburg, a.a.O., Rn. 50, VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit könne zudem

nicht rechtfertigen, dass die Einhaltung der Grenzwerte durch das Unterlassen weiterer Maßnahmen „auf erhebliche Zeit oder gar auf Dauer“ ausgeschlossen wird (VG Sigma-Ringen, a.a.O., S. 114). Zudem müssen bei Unterlassen oder Verschiebung einer Maßnahme aus Verhältnismäßigkeitsgründen kompensierende und sofort wirkende Maßnahmen auf den Weg gebracht werden (ebenda).

5. Unbeachtliches Verhalten anderer Rechtsträger

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

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

Maßnahmen anderer Rechtsträger, von denen nicht sicher ist, ob und wann sie ergriffen werden und wie sie sich gegebenenfalls auswirken, könnten nicht berücksichtigt werden, so das VG Hamburg. Dieser Umstand könne allenfalls dann Berücksichtigung finden, wenn die planaufstellende Behörde es „trotz Ausschöpfung aller möglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen“ nicht vermag, die Einhaltung der Grenzwerte für Luftschadstoffe sicherzustellen. Das VG Hamburg stellt dazu in Randnummer 48 jedoch weiter fest, dass „die bloße Möglichkeit, dass andere Rechtsträger effektiver und schneller zur Einhaltung der Grenzwerte beizutragen vermögen“, die Anforderungen an den Planungsträger nicht mindere.

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

Darüber hinaus darf sich der Planungsträger nicht auf Maßnahmen beschränken, die in seiner eigenen Kompetenz liegen. Vielmehr ist er dazu verpflichtet, konsensuale Lö-

sungen mit anderen Entscheidungsträgern zu suchen, mit denen eine weitere Reduzierung der NO₂-Werte erreicht werden kann (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114).

Die EU-Kommission stellt in ihrer Mitteilung „Saubere Luft für Europa“ klar, dass die Hauptverantwortlichkeit zur Abhilfe bei lokalen Grenzwertüberschreitungen bei den Mitgliedstaaten liege, wo es noch einen erheblichen Spielraum für verstärkte Maßnahmen auf nationaler und lokaler Ebene gebe (COM(2013)918, S. 4). Auch im Aufforderungsschreiben vom 18. Juni 2015 betont die EU-Kommission, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer eigenen Verantwortlichkeiten tätig werden müssen. Sie hält der Bundesregierung daher entgegen, dass diese die schnellstmögliche Anwendung wirkungsvoller RDE-Anforderungen im Rahmen des Komitologieverfahrens nicht konstruktiv begleitet habe. Zudem sei von der Möglichkeit der Änderung der nationalen Steuerpolitik in Hinblick auf die Besserstellung von Diesel-Pkw im Rahmen der Energiebesteuerung keinen Gebrauch gemacht worden (Anlage K 5, S. 14).

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

6. Erfordernis einer umfassenden Gesamtplanung

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

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

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

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

7. Nichtbeachtung dieser Maßstäbe durch die Luftreinhalteplanung des Beklagten

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

a) Fehlende Eignung der aktuellen Luftreinhalteplanung

Die fehlende Eignung der derzeit vorgesehenen Luftreinhaltemaßnahmen, die Schadstoffemissionen schnellstmöglich spürbar zu beschränken, ergibt sich bereits aus der Tatsache anhaltender Grenzwertüberschreitungen. Diese sind ausreichendes Indiz dafür, dass der Beklagte keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um den Zeitraum der Nichteinhaltung schnellstmöglich zu beenden (vgl. Anlage K 5, S. 16).

Auch der Beklagte prognostiziert in dem Luftreinhalteplan 2012, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen voraussichtlich nicht an allen Messstellen in Köln eine NO₂-Grenzwerteinhaltung bis zum Jahr 2015 gewährleisten können (Anlage K 2, S. 133). Bis wann die Grenzwerte sicher eingehalten werden können, wird nicht angegeben.

Trotz dieses Wissens um die Notwendigkeit zusätzlicher Anstrengungen verweist der Beklagte in seinen Stellungnahmen vom 18. August 2015 (Anlage K 6) und vom 14. September 2015 (Anlage K 9) weitgehend auf umgesetzte oder laufende im Luftrein-

halteplan enthaltene Maßnahmen, ohne diese bestehenden Bemühungen deutlich zu intensivieren. Eine Fortschreibung der Planung hat der Beklagte bisher nicht eingeleitet.

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

Zu einer deutlichen Senkung der NO₂-Belastung haben all diese Maßnahmen bislang nicht führen können. Warum ihre bloße Fortführung hieran etwas ändern soll, ist nicht ersichtlich.

Zur fehlenden Eignung der derzeit in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen im Einzelnen:

(1) Laufende Maßnahmen auf Landesebene

Das Gutachten, welches der Beklagte zu Vorbereitung einer landesweiten Stickstoffdioxid-Minderungsstrategie in Auftrag gegeben hat, ist längst überfällig. Obwohl es sicherlich einen Erkenntnisgewinn bringen wird, eignet es sich nicht dazu, die Grenzwertüberschreitung „so kurz wie möglich“ zu halten (Anlage K 6, S. 61).

Auch die Unterstützung der Kommunen bei der Entwicklung multimodaler Mobilitätskonzepte sowie Beratungsangebote für den Bereich Elektromobilität (Anlage K 6, S. 62) führt für sich genommen noch nicht zu einer Minderung der NO₂-Emissionen. Konkrete zeitliche und insbesondere finanzielle Zusagen werden nicht gemacht.

Dem landesweiten Aktionsplan Nahmobilität des Beklagten, der u.a. den Bau von Radschnellwegen oder die „besondere Berücksichtigung“ der Belange des Fußverkehrs vorsieht (Anlage K 6, S. 61) fehlt es an quantifizierten Zielen und einem konkreten Zeitplan.

Die seit dem Jahr 2011 laufende landesweite Strategie zu emissionsarmen Bussen im ÖPNV ist keine *zusätzliche* Maßnahme. Sie geht zudem nicht weit genug, zumal ledig-

lich angestrebt ist, dass bis Ende des Jahres 2015 die im Verband deutscher Verkehrsunternehmer (VDV) eingesetzten Busse die Emissionsstandards für eine grüne Plakette erfüllen, was über die Neuanschaffung, nicht über die Nachrüstung erfolgen soll (Anlage K 6, S. 62). Eine dringend erforderliche kurzfristige Nachrüstung mit SCRT-Filtern wird nicht in Betracht gezogen.

Auch die mittelbar auf die Schadstoffbelastung einwirkenden Maßnahmen des aktuellen Klimaschutzplanes des Beklagten (Anlage K 6, S. 62) werden nicht ausreichen, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu erreichen. Auch von der allgemeinen Förderung zukunftsfähiger Projekte im Rahmen des Programms „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (Anlage K 6, S. 63) sind allenfalls mittelbar und sehr entfernt wirkende Maßnahmen zu erwarten.

Sofern der Beklagte auf ein im August 2014 ausgelaufenes Förderprogramm für Handwerkerinnen und Handwerker zum Erwerb leichter Nutzfahrzeuge hinweist (Anlage K 6, S. 63), ist nicht ersichtlich, wie dies zu einer *künftigen* Emissionsreduzierung beitragen soll.

Auch in Bezug auf die Emissionsminderung in der Binnenschifffahrt wird lediglich auf realisierte oder laufende Projekte hingewiesen. Wann genau Emissionsanforderungen für den Binnenschiffbereich *weiterentwickelt* werden sollen, wird nicht angegeben (Anlage K 6, S. 63).

(2) Laufende Maßnahmen auf kommunaler Ebene

Auch die in den Stellungnahmen vom 14. September 2015 (Anlage K 9) dargelegten aktuellen Maßnahmen auf kommunaler Ebene zur Umsetzung des Luftreinhalteplans 2012 vermögen den Anspruch des Klägers nicht zu erfüllen.

Die Installation der umweltbasierten Lichtsignalsteuerung am Clevischen Ring, eine der wesentlichen Maßnahmen der Ersten Fortschreibung, soll erst im Oktober 2015, also über drei Jahre nach Inkrafttreten in Betrieb gehen. Die Ankündigung, „gegebenenfalls“ weitere Problemstrecken entsprechend umzurüsten (Anlage K 6, S. 73) ist zu unkonkret.

Ein Probetrieb von Wasserstoff- und Elektrobussen führt nicht unmittelbar zu einer Reduzierung der NO_x-Belastung. Erforderlich ist eine sofortige Nachrüstung aller dieselbetriebenen Busse mit SCRT-Filtern.

Der Ausbau von Stromtankstellen im Rheinauhafen und die Nachrüstung *eines* Fahrgastschiffes mit Partikelminderungstechnik sind sicher sinnvolle Maßnahmen, jedoch auch im derzeit vorgesehenen Maßnahmenbündel nicht ausreichend.

Insbesondere der lokale Straßenverkehr muss, der Verursacheranalyse des Beklagten entsprechend, durch schärfere Maßnahmen reduziert werden. Zudem müssen sehr viel deutlichere Anreize für einen Umstieg auf alternative Verkehrsmittel gesetzt werden.

Zu begrüßen ist in diesem Sinne die Inbetriebnahme neuer U-Bahn-Teilstrecken, das geplante Lkw-Transitverbot sowie die Auslagerung des Fernbusbahnhofes aus dem Stadtgebiet. Diese längst überfälligen Maßnahmen werden jedoch alleine nicht ausreichen, um die weit überschrittenen NO₂-Grenzwerte einhalten zu können.

Vielmehr bedarf es schon heute zum einen sehr viel schärferer Beschränkungen des lokalen Straßenverkehrs. Denn die vorgebrachten, in ihrer Wirkung nicht ansatzweise quantifizierten städte- und verkehrsplanerischen Maßnahmen wirken, wie der Beklagte selbst vorträgt, allenfalls langfristig. Sie müssen daher durch schneller wirkende Maßnahmen ergänzt werden. Darüber hinaus ist fraglich, ob die bisherigen Bemühungen zur Attraktivitätssteigerung emissionsarmer Fortbewegungsmittel ausreichen, um wenigstens den benannten langfristigen Wandel zu befördern.

b) Keine Ausschöpfung vorhandener Möglichkeiten

Bis wann mit den geplanten Maßnahmen mit einer Grenzwerteinhaltung gerechnet wird, legt der Beklagte nicht dar. Eine *zeitnahe* Erreichung der Grenzwerte, scheint er nicht zu erwarten. Es wird vielmehr passiv in Kauf genommen, entsprechend der negativen Immissionsprognose in der Mitteilung vom 18. August 2015, den NO₂-Grenzwert erst nach dem Jahr 2020 einhalten zu können (K 4, S. 46).

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

zuhalten. Ein *schrittweises Anstreben* der Grenzwerteinhaltung ist nach der Rechtsprechung des BVerwG vom 5. September 2013 rechtswidrig.

Es wurden bisher keine Ambitionen ersichtlich, durch deutlich gesteigerte Anstrengungen die Grenzwerte schon früher zu erreichen. Sofern der Beklagte nunmehr die Diskussion weiterer Maßnahmen mit der Stadt ankündigt, ohne dies weiter zu konkretisieren, lässt dies keinen anderen Schluss zu. Erst nach diesen Diskussionen soll eine Fortschreibung überhaupt „ausgelotet“ werden (Anlage K 9, S. 2). Dieses zögerliche Vorgehen ist zur schnellstmöglichen Beendigung rechtswidriger Zustände nicht geeignet.

Der Beklagte ist auf Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie und § 47 Abs. 1 BImSchG rechtlich dazu verpflichtet, *alle* objektiv möglichen Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, um die Grenzwertüberschreitung *so kurz wie möglich* zu halten (VG Wiesbaden, a.a.O.). Zu diesen Maßnahmen zählen u.a. auch die 110 geeigneten Maßnahmen, die das UBA in seiner „Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung“ aus dem Jahr 2013 benannt hat (VG Wiesbaden, a.a.O.).

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

Der Beklagte kann seine Untätigkeit insbesondere nicht – wie in Kapitel 7 des Luftreinhaltplans versucht - damit rechtfertigen, dass auf nationaler und europäischer Ebene ebenfalls Handlungsbedarf besteht. Vielmehr muss er selbst zu schnell wirksamen Maßnahmen auf lokaler, regionaler und Landesebene greifen. Dies lässt sich dem Urteil des VG Hamburg vom 5. November 2014 entnehmen (a.a.O., Rn. 48).

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

die einfach umzusetzen sind, nicht aufgeschoben werden [dürfen], wenn die Umsetzung anderer wirkungsvoller Maßnahmen noch Jahre in Anspruch nimmt (VG Sigmaringen, a.a.O., S. 114). Es gibt viele solche sofort verfügbare Maßnahmen, die vom Beklagten teilweise überhaupt nicht in Betracht gezogen werden, wie weiter unten näher ausgeführt wird.

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

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

Obwohl es nicht Sache eines Umweltverbandes ist, ein Verkehrskonzept für die Stadt Köln zu entwerfen, sollen nachfolgend Beispiele genannt werden, mit denen der Grenzwert deutlich schneller eingehalten werden könnte. Die Tatsache, dass sie diese Möglichkeiten nicht im Rahmen einer zeitnahen Fortschreibung einer Bewertung unterzogen werden, zeigt, dass der Beklagte offenbar nicht gewillt sind, für rechtmäßige Zustände zu sorgen.

(1) Förderung des ÖPNV

Die Anreize für die Nutzung des ÖPNV könnten deutlich verstärkt werden, da – wie ausgeführt – finanzielle Gründe keine Gründe sind, die einer Grenzwerteinhaltung entgegenstehen.

(a) ÖPNV gratis

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

(b) Bürgerticket

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

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

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

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

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

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

(c) Günstiges Jahresticket

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

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

Der Beklagte zielt mit mehreren Maßnahmen auf die Attraktivitätssteigerung emissionsarmer Verkehrsmittel ab. Diese Maßnahmen können durchaus langfristig zu einer verstärkten Nutzung dieser Verkehrsmittel beitragen, setzen in ihrer heutigen Ausgestaltung jedoch noch keine deutlichen Anreize.

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

Sofern sich der Beklagte, wie im Schreiben vom 14. September 2014 erwähnt, die Förderung der Elektromobilität zum Ziel setzt, kann er schon heute auf die Möglichkeiten zurückgreifen, die das am 12. Juni 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG) eröffnet, § 3 Abs. 4 EmoG. Die Voraussetzung einer entsprechenden Kennzeichnung elektrisch betriebener Fahrzeuge wurde mit der Einführung des § 9a Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) geschaffen. Nach § 46 Abs. 1 a StVO können Straßenverkehrsbehörden nunmehr zur Bevorrechtigung elektrisch betriebener Fahrzeuge allgemein durch Zusatzzeichen (Nr. 27.1 der Anlage 2 der StVO) Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsver-

boten oder Verkehrsumleitungen zulassen. Auch kann die Benutzung von Busspuren durch elektrisch betriebene Fahrzeuge gewährt werden.

(3) City-Maut

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

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

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

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

Welche Fahrzeuge von der Mautpflicht erfasst werden, kann durch den Luftreinhalteplan geregelt werden. Ihm ist es möglich, die nötige Differenzierung nach Schadstoffklassen und der Art der Verbrennungsmotoren vorzunehmen (*Schröder, Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, NVwZ 2012, 1438 (1442 li. Sp.)*). Es könnte also geregelt werden, dass alle Benziner eine kostenlose Mautplakette und alle Diesel-Autos der Generationen bis zur Schadstoffklasse Euro 5 nur eine sehr teure Maut-Plakette erhielten. Köln kann dazu eine entsprechende Mautplakette entwerfen und diese den jeweiligen Kraftfahrzeughaltern zuteilen, einer einheitlichen bundeswei-

ten Plakette bedarf es aus Rechtsgründen jedenfalls nicht. Die besondere ökologische Ausrichtung des Konzepts kann dadurch gewährleistet werden, dass ein hoher Preis für die City-Maut durch eine kostengünstige oder -freie Monatskarte für Bus und Bahn kompensiert wird.

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

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

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

Viele große internationale Städte haben mit der Einführung einer City-Maut in vom Verkehr überlasteten Innenstädten in jüngster Vergangenheit gute Erfolge erzielt. Zu verweisen ist auf die Erfahrungen in Rom, London, Stockholm, aber auch Melbourne, Toronto, Singapur und Oslo. Verwiesen wird darauf, dass in Singapur, wo eine Maut bereits Anfang der 70er-Jahre eingeführt wurde, einen Rückgang der Autofahrten im Stadtzentrum um 45 % erreicht werden konnte. Kombiniert man dies mit entsprechenden sozialen Abfederungen sowie dem Bau von ausreichenden Park-&-Ride-

Parkplätzen, bei denen SCRT-gefilterte Busse in die Innenstadt verkehren, wird man einen nachhaltigen Erfolg erzielen können.

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

(4) Reduzierung der Parkraummöglichkeiten

Die Maßnahmen zur Parkraumbewirtschaftung könnten verschärft werden. Hier könnte der Beklagte etwa eine deutliche Anhebung der Parkgebühren in der Innenstadt bei gleichzeitigem Ausbau von Park & Ride Parkplätzen außerhalb der Stadt in Erwägung ziehen.

(5) Vollzug verkehrsbeschränkender Maßnahmen

Die bereits umgesetzten Lkw-Durchfahrtsverbote sowie Tempo 30-Geschwindigkeitsbegrenzungen müssen wirksam durchgesetzt werden. In den vergangenen Jahren wurde mehrfach das Fehlen von angemessenen Kontrollen bemängelt.

(6) Schadstoffarme Taxiflotte

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

(7) Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern

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

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

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

Im Luftreinhalteplan des beklagten wird festgestellt, dass durch das SCRT-System Feinstaubpartikel und Stickoxidemissionen um bis zu 90 % reduziert werden können (Anlage K 2, S. 139). Hingewiesen wird allerdings darauf, dass diese Maßnahme „effektiv, aber kostspielig“ sei.

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

(8) Allgemeine Fahrverbote

Letztlich sind für eine spürbare Senkung der Stickoxidbelastung deutliche Reduzierungen der Verkehrsmengen insbesondere in Bezug auf Dieselfahrzeuge erforderlich.

Die EU-Kommission hat in ihrem Aufforderungsschreiben vom 18. Juni 2015 bekräftigt, dass auch ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge eine "wesentliche Maßnahme zur Problemlösung" ist, deren Ergreifen nun erforderlich ist (Anlage K 5, S. 14).

(a) Verschärfung der Umweltzone durch Blaue Plakette

Die Verschärfung der geltenden Umweltzone durch Einführung einer Blauen Plakette wird vom Beklagten bisher nicht geplant. Richtig ist, dass es hierzu einer Änderung der 35. BImSchV zur Einführung einer entsprechenden Kennzeichnungsmöglichkeit bedürfte.

Der Beklagte könnte und *müsste* angesichts seiner Pflicht zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂-Immissionsgrenzwerte in den Luftreinhalteplan einen Passus aufzunehmen, nach dem eine Bundesratsinitiative mit einem konkreten Verordnungsentwurf zur Änderung der 35. BImSchV auf den Weg gebracht wird.

(b) Zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote

Sofern sich die Einführung einer Blauen Plakette verzögert oder diese gänzlich ausbleibt, ist es erforderlich und schon heute möglich, hoch belastete Straßen nach Verkehrsanteilen oder nach zeitlichen Gesichtspunkten zu sperren.

In Betracht kämen etwa Fahrverbote abwechselnd für Fahrzeuge mit geraden/ungeraden Kennziffern oder alternativ für emissionsreiche/gering besetzte Fahrzeuge. Solche Fahrverbote werden in Zeiten erhöhter Schadstoffbelastung schon heute regelmäßig in anderen Städten wie Paris, Bozen, Turin, Rom und Neapel ergriffen.

So haben beispielsweise die zuständigen Pariser Behörden u.a. im März 2014 und 2015 bei einer Überschreitung des geltenden Tagesgrenzwerts für PM_{10} ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$) von ihrer Ermächtigung zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen zur Eingrenzung der Luftverschmutzung Gebrauch gemacht und Fahrverbote nach dem System der geraden/ungeraden Kennziffern (sog. *circulation alternée*) verhängt. Fällt der Tag der Verkehrsbeschränkung auf einen geraden Kalendertag, dürfen nur Fahrzeuge mit einer geraden registrierten Kennziffer fahren. An ungeraden Kalendertagen gilt die entsprechende Regelung für ungerade Ziffern. Ausgenommen von der Beschränkung werden neben Fahrten zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder der Güterversorgung im Wesentlichen nur Fahrten mit emissionsarmen Elektrofahrzeugen, Hybridautos sowie Fahrzeugen, die mit mindestens drei Personen besetzt sind. Zur Entlastung der Bürger war während der Verkehrsbeschränkung u.a. das Parken für die Fahrzeuge, die nicht bewegt werden dürfen sowie die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel gebührenfrei. Für die in Paris ergriffene Maßnahme vom 17. März 2014 wurde bereits nachgewiesen, dass sie über ihre Gesamtdauer (5.30 Uhr – 24.00 Uhr) eine durchschnittliche Reduzierung von 15% der vom Straßenverkehr ausgehenden PM_{10} -Emissionen und 20% der NO_x -Emissionen bewirkt hat (Airparis, Surveillance et Information sur la Qualité de l' Air en Île-de-France en 2014, Studie vom Mai 2015, S. 83). Bisher durften diese Maßnahmen bei jedem Überschreiten der zulässigen Tagesgrenzwerte für NO_2 ($200 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und PM_{10} (sog. „seuil d'information“) ergriffen werden. Diskutiert wird in Frankreich nun sogar, ob diese Maßnahme präventiv zur Vermeidung drohender Grenzwertüberschreitungen ergriffen werden kann.

Rechtlich zulässig wäre solche eine Verkehrsbeschränkung etwa nach dem alternierenden System (gerade/ungerade Kennziffer) auch für den Beklagten schon heute.

Eine ähnliche partielle Verkehrsbeschränkung könnte bei einer Festschreibung im Luftreinhalteplan auf Grundlage des § 40 Abs. 1 BImSchG durch die zuständige Straßenbehörde angeordnet werden. Daneben könnte gegebenenfalls auch § 45 Abs. 1 Nr. 3 StVO als Rechtsgrundlage herangezogen werden, der neben der Vorschrift des § 40 Abs. 1 BImSchG anwendbar bleibt.

Die Umsetzung der Maßnahme durch entsprechende Verkehrszeichen wäre schon heute möglich, das Bundesrecht müsste nicht erst geändert werden. In Palermo wird ein solches ständiges partielles Fahrverbot für die Innenstadt nach dem System der geraden-/ungeraden Kennziffern (sog. Targhe Alterne) bereits seit März 2010 durch die folgende Kombination aus Verkehrsschild und Zusatzzeichen bekannt gemacht:



Eine entsprechende Beschilderung könnte der Beklagte ebenfalls wählen.

Hierzu bedürfte es lediglich der Verwendung des allgemeinen Durchfahrtsverbotsschildes Nr. 250 – „Verbot für Fahrzeuge aller Art“ der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO in

Verbindung mit einem entsprechenden Zusatzzeichen. Dieses könnte dem italienischen Vorbild entsprechend anordnen:

*„An geraden Kalendertagen für Fahrzeuge mit geraden Kennziffern
An ungeraden Kalendertagen für Fahrzeuge mit ungeraden Kennziffern“*

Ein solches Zusatzzeichen ist zwar nicht im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen (VzKat) enthalten. Nach Nummer 16, Randnummer 46 zu §§ 39 bis 43 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) können jedoch auch andere Zusatzzeichen mit Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle verwendet werden. Der Inhalt möglicher Zusatzzeichen steht nicht abschließend fest (OVG Münster, Beschluss vom 12. Februar 1997 - 25 B 2562/96, NZV 1997, 414-415; VGH München, Beschluss vom 21. Februar 2012 - 11 ZB 11.717, BeckRS 2012, 25701). Ein entsprechendes Zusatzzeichen könnte daher ohne weiteres in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften des Beklagten aufgenommen werden.

Elektrisch betriebene Fahrzeuge könnten außerdem schon heute durch das Zusatzzeichen Nr. 27.1 der Anlage 2 der StVO von der Verkehrsbeschränkung ausgenommen werden. Auch das vom Bundesverkehrsministerium geplante Zusatzzeichen zur Privilegierung von Carsharing-Fahrzeugen könnte gegebenenfalls zur Bekanntgabe von Ausnahmen genutzt werden.

Daneben besteht die Möglichkeit, die Verkehrsbeschränkung durch die Medien bekannt zu geben (§ 45 Abs. 4 2. HS StVO). Die Vorschrift ist anwendbar, ohne dass der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit i.S.v. § 45 Abs. 1 Nr. 5 StVO dienen muss. Denn bei der Verweisung des § 40 Abs. 1 BImSchG in das Verkehrsrecht handelt es sich um eine Rechtsfolgenverweisung (*Hansmann/Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 76. EL 2015, § 40 BImSchG Rn. 14; *Rebler*, SVR 2007, 201, 205).

Am 20. Oktober 2015 wurde bekannt, dass die norwegische Hauptstadt Oslo plant, dass Stadtzentrum komplett für Privatautos zu sperren. Man will damit die NO_x-Emissionen um 60% reduzieren. In der gesamten Stadt hat man vor, die Zahl der Autos um 20% bis 2019 und um 30% bis 2030 zu reduzieren. Erreichen will man dies u.a. durch einen massiven Ausbau der Fahrradstraßen und des öffentlichen Nahverkehrs sowie erhebliche Zuschüsse für den Kauf von Elektrofahrrädern.

Diese Maßnahmen können nur beispielhaft sein. Denn es ist nicht Sache des Klägers, ein Verkehrskonzept vorzulegen, welches den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Dies muss schlussendlich der Beklagte leisten.

IV. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist daher Folgendes festzustellen:

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

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

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

Die bisher ergriffenen Maßnahmen sind nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung *so kurz wie möglich* zu halten. Eine zeitnahe Fortschreibung des Luftreinhalteplanes ist nicht vorgesehen. Nur vereinzelt angekündigte zusätzliche Maßnahmen, deren Minderungspotential nicht beziffert wird, werden wohl nicht einmal für das scheinbar vom Beklagten anvisierte Jahr 2020 eine Grenzwerteinhaltung garantieren können.

Wirksamere Maßnahmen, deren Ergreifen schon heute möglich wäre, werden hingegen nicht in Betracht gezogen.

Der Beklagte verkennt mit seiner Luftreinhalteplanung die ihm obliegenden Rechtspflichten.

Nach alledem ist der Klage stattzugeben.

Wir bitten höflich um eine baldige mündliche Verhandlung.

Zwei beglaubigte und zwei einfache Abschriften anbei. Die Anlage K 2 ist dem Beklagten und der Beizuladenden bekannt und wird nur für das Gericht beigelegt.

Prof. Dr. Remo Klinger
(Rechtsanwalt)

Anlagenverzeichnis

Anlage K 1

Luftbericht für das Jahr 2014 des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

Anlage K 2

Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet Köln – Erste Fortschreibung 2012

Anlage K 3

Aktueller Sachstand Luftreinhalteplan Köln, Stand März 2015

Anlage K 4

Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 21. November 2014

Anlage K 5

Aufforderungsschreiben der EU Kommission vom 18.06.2015 (SG-Greffe (2015)D/6868)

Anlage K 6

Mitteilung der Bundesregierung an die Europäische Kommission vom 18. August 2015

Anlage K 7

Antrag des Klägers vom 13. August 2015

Anlage K 8

Antwortschreiben des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2015

Anlage K 9

Antwortschreiben der Bezirksregierung Köln vom 14. September 2015

Anlage K 10

Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 30. Juni 2015 – 4 K 97/15