

**II §§ 40 Abs. 1, 47 BImSchG; § 41 Abs. 1 StVO**

**1. Die in einem Luftreinhalte- und Aktionsplan beschlossene Maßnahme der Einrichtung einer Umweltzone kann Gegenstand einer Anfechtungsklage betroffener Verkehrsteilnehmer sein. Der Luftreinhalte- und Aktionsplan unterliegt in dem Klageverfahren einer Inzidentkontrolle.**

**2. Eine abweichende Bestimmung der Zuständigkeit für das Aufstellen von Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen durch die oberste Landesbehörde im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 3 der niedersächsischen ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz setzt eine dahingehende förmliche Verfügung nicht voraus. Für den Übergang der Zuständigkeit kann es ausreichend sein, dass die oberste Landesbehörde klar zum Ausdruck bringt, dass das Aufstellungsverfahren von der nunmehr zuständigen Stelle zu Ende geführt werden soll und die Verfahrensunterlagen an diese Stelle zur Weiterbearbeitung abgegeben werden.**

**3. Das Unterlassen einer Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend § 47 Abs. 5a BImSchG ist nach § 67 Abs. 10 BImSchG in Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Luftreinhalteplänen unschädlich, die nach dem 25. Juni 2005 eingeleitet worden sind (hier Einzelfall einer Einleitung vor dem Stichtag).**

**4. Bei einer Klage gegen Verkehrszeichen, die einen Dauerverwaltungsakt darstellen, ist regelmäßig auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen. Hingegen kann angesichts des prognostischen Charakters eines Luftreinhalteplans dieser nur eingeschränkt und anhand der Erkenntnisse beurteilt werden, die der Behörde im Zeitpunkt ihres Beschlusses bekannt waren oder bei ordnungsgemäßer Aufklärung des Sachverhalts zumindest hätten bekannt sein müssen.**

**5. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG vor, so ist die zuständige Behörde verpflichtet, einen Luftreinhalteplan aufzustellen und darin Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen – hier in der Gestalt von NO<sub>2</sub>-Immissionen – festzulegen. Ein Ermessen steht der Behörde insoweit nicht zu.**

**6. Die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eröffnet der Straßenverkehrsbehörde auf der Vollzugsebene kein Ermessen, vielmehr ist die Behörde an die in einem Plan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG vorgesehenen Maßnahmen strikt gebunden.**

**7. Die in der 35. BImSchV geregelten Ausnahmen von den Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG ergänzen die allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen – hier zur Verkehrsregelung durch Verkehrszeichen – einschließlich der Ausnahmenvorschriften und sind diesen gegenüber als speziellere Regelung vorrangig.**

OVG Niedersachsen, Urt. v. 12.5.2011, 12 LC 139/09

Aus den Gründen:

I. Die Kl. wendet sich gegen die im innerstädtischen Bereich der Bekl. durch verkehrsbehördliche Anordnung errichtete Umweltzone. Diese ist Kernmaßnahme des vom Rat der Bekl. am 12.7.2007 beschlossenen Luftreinhalte-Aktionsplans Hannover (LRAP).

Die Umweltzone umfasst einen Großteil der innerstädtischen Straßenzüge in der Landeshauptstadt. Beginn und Ende der Umweltzone werden jeweils durch die Verkehrszeichen 270.1 und 270.2 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO bestimmt. In der Umweltzone gelten Fahrverbote für Kfz mit erhöhten Schadstoffemissionen. Die Fahrverbote wurden in drei Stufen eingeführt und durch Anbringen entsprechender Zusatzzeichen zum Verkehrszeichen 270.1 im Verkehrsraum kenntlich gemacht. Seit dem 1.1.2008 dürfen grundsätzlich Kfz der Schadstoff-

gruppe 1 nach § 6 Abs. 3 Nr. 1 der 35. VO zur Durchführung des BImSchG (VO zur Kennzeichnung der Kfz mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung – 35. BImSchV), d. h. Dieselfahrzeuge schlechter EURO-2/II und Benzinere ohne G-Kat (ohne Plakette) nicht mehr in der Umweltzone am Verkehr teilnehmen, ab dem 1. Januar 2009 auch Kraftfahrzeuge der Schadstoffgruppe 2 (Dieselfahrzeuge schlechter EURO 3/III, rote Plakette) und ab dem 1.1.2010 zudem Kfz der Schadstoffgruppe 3 (Dieselfahrzeuge schlechter EURO 4/IV und Benzinfahrzeuge mit max. gelber Plakette). Neben den Ausnahmen nach Anhang 3 der 35. BImSchV sieht der Luftreinhalte-Aktionsplan weitere Ausnahmen von den Fahrverboten u. a. für Benzinfahrzeuge mit G-Kat (US-Norm), Bewohner innerhalb der Umweltzone, gewerblich genutzte und in der Umweltzone stationierte Fahrzeuge sowie den Anlieferverkehr vor.

Die Kl. ist mit Wohnsitz in Hannover gemeldet. Die Straße liegt im Geltungsbereich der Umweltzone. Die Kl. ist Halterin eines erstmals 1982 zugelassenen Diesel-Pkw, welcher im Fahrzeugschein als „bedingt schadstoffarm A“ (ab 1.1.1986) bezeichnet wird. Für das Fahrzeug wurde eine Plakette im Sinne der 35. BImSchV nicht zugeteilt. Mit Bescheid vom 28.12.2007 erteilte die Bekl. der Kl. für das Fahrzeug erstmals eine Ausnahmegewilligung zum Fahren in der Umweltzone. Die Bewilligung wurde auf den Zeitraum 1.1.2008 bis 31.12.2009 befristet und mit weiteren Nebenbestimmungen, zu denen zunächst auch eine Fahrtenbuchauflage gehörte, versehen. Der dagegen eingelegte Widerspruch der Kl. wurde – soweit ersichtlich – nicht beschieden. Nach Ablauf der Geltungsdauer der Bewilligung wurden der Kl. weitere Ausnahmegewilligungen erteilt, zuletzt befristet bis zum 31.12.2012.

Unter dem 15.5.2008 legte die Kl. gegen die zur Bestimmung der Umweltzone aufgestellten Verkehrszeichen 270.1 (mit Zusatzzeichen) Widerspruch ein, den die Bekl. zurückwies.

Die Kl. hat am 23.10.2008 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie geltend gemacht: Sie sei aus persönlichen Gründen auf das Befahren der Umweltzone mit ihrem Kfz angewiesen. Die ihr erteilte Ausnahmegewilligung sei mit erheblichen Einschränkungen verbunden und gewährleiste nicht, dass sie sich ungestört in der Umweltzone fortbewegen könne. Die mit der Umweltzone verbundenen Verkehrsbeschränkungen seien rechtswidrig. Das AG hat die Klage als unbegründet abgewiesen.

II. Die statthafte und auch sonst zulässige Berufung der Kl. ist unbegründet. Die gegen die streitige Umweltzone gerichtete (Anfechtungs-)Klage ist zulässig, hat in der Sache aber keinen Erfolg.

1. Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalte- oder Aktionsplan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Nach § 47 Abs. 1 BImSchG hat die zuständige Behörde, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Besteht die Gefahr, dass die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen überschritten werden, hat die zuständige Behörde nach Abs. 2 dieser Vorschrift einen Aktionsplan, der festlegt, welche Maßnahmen kurzfristig zu ergreifen sind bzw. einen Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen aufzustellen. Vorliegend hat die Bekl. einen kombinierten Luftreinhalte- und Aktionsplan im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 2 BImSchG (a. F.) beschlossen, wobei die unter Nr. 7.11 des Plans vorgesehene Umweltzone als zeitlich gestaffelte und langfristig angelegte Maßnahme an den Anforderungen der § 47 Abs. 1 BImSchG zu messen ist. Sie stellt eine nur vorübergehende Maßnahme, welche durch einen Aktionsplan im Sinne von Abs. 2 zu regeln wäre, nicht dar.

2. In formeller Hinsicht bestehen gegen den Luftreinhalte-Aktionsplan keine durchgreifenden Bedenken.

3. Der Luftreinhalte-Aktionsplan der Bekl. ist, soweit er unter Nr. 7.11 die Einrichtung einer Umweltzone vorsieht, in materieller Hinsicht nicht zu beanstanden.

Für die Beurteilung der in dem angegriffenen Luftreinhalte-Aktionsplan der Bekl. vorgesehenen Umweltzone als rechtmäßig ist deshalb maßgeblich, dass sie auf der Grundlage der im Entscheidungszeitpunkt am 12.7.2007 gegebenen Sach- und Rechtslage ordnungsgemäß beschlossen, d.h. insbesondere durch eine fachlich fehlerfrei erarbeitete und nachvollziehbar begründete Prognose über die Entwicklung der verkehrsbedingten Luftschadstoffbelastungen in der Landeshauptstadt gestützt wurde.

a) Die Voraussetzungen für den Erlass eines Luftreinhalteplans nach § 47 Abs. 1 BImSchG haben vorgelegen (wird ausgeführt).

b) Haben die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG für den Bereich der G-Straße und die betrachteten weiteren innerstädtischen Straßenzüge der Landeshauptstadt vorgelegen, so war die Bekl. verpflichtet, einen Luftreinhalteplan aufzustellen und darin Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen – hier in der Gestalt von NO<sub>2</sub>-Immissionen – festzulegen. Ein Ermessen, dies zu tun oder zu unterlassen, stand der Behörde nicht zu (vgl. Jarass, BImSchG, 8. Aufl., § 47 Rdnr. 10).

Nach den derzeit zu Grunde zu legenden fachlichen Erkenntnissen ist die Belastung der Luft mit Stickstoffdioxiden in innerstädtischen Bereichen in wesentlichen Teilen – nach Einschätzung der Bekl. zu mehr als 60 % – auf den Straßenverkehr zurückzuführen (vgl. auch VG Köln, Urt. v. 9.10.2009 – 18 K 5493/07 –, juris; VG Düsseldorf, Urt. v. 8.12.2009 – 3 K 3720/99 –, juris; VG Berlin, Urt. v. 9.12.2009 – II A 299.08 u.a. –, DAR 2010, 156; Scheidler, UPR 2006, 216). Danach erscheint es sachgerecht und hat sich mit Blick auf die Verpflichtung nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG, die Maßnahmen eines Luftreinhalte- oder Aktionsplans entsprechend dem Verursacheranteil gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der entsprechenden Immissionsgrenzwerte beitragen, geradezu aufgedrängt, an diesem Verursachungsanteil anzusetzen und Beschränkungen für den Kraftfahrzeugverkehr und hier insbesondere für weniger schadstoffarme Kfz vorzunehmen. Mit der im Luftreinhalte-Aktionsplan vorgesehenen Umweltzone verfolgt die Bekl. das Ziel, stärker emittierende Kfz, vor allem ältere Dieselfahrzeuge, in höher belasteten Straßenabschnitten innerhalb der Zone vom Verkehr auszuschließen und die Straßenabschnitte dadurch zu entlasten. Zugleich und insbesondere soll die beschleunigte Umstellung der gesamten Fahrzeugflotte durch den Ersatz alter durch neue, schadstoffarme Kraftfahrzeuge sowie durch Nachrüstung von Fahrzeugen mit Partikelfiltern gefördert werden.

Was die räumliche Abgrenzung der Umweltzone anbelangt, so ist diese in hinreichendem Maße nachvollziehbar und mit Blick auf den der Planungsbehörde zustehenden Gestaltungsspielraum nicht zu beanstanden.

Entgegen der Auffassung der Kl. erweisen sich die festgelegten Fahrverbote in der Umweltzone nicht als unverhältnismäßig.

aa) Die Bekl. durfte die Fahrverbote als geeignet ansehen, um eine Verringerung von verkehrsbedingten NO<sub>2</sub>-Belastungen in den betroffenen Straßenabschnitten zu bewirken (wird ausgeführt).

bb) Der Senat teilt nicht die Bedenken der Kl., die sich gegen die Erforderlichkeit der beanstandeten Umweltzone richten. Wie dargelegt, sind die NO<sub>2</sub>-Immissionen in innerstädtischen Bereichen zu einem wesentlichen Teil auf den Kraftfahrzeugverkehr zurückzuführen, so dass es sachgerecht ist und den Anforderungen des § 47 Abs. 4 BImSchG entspricht, Maßnahmen zur Verminderung der verkehrsbedingten Luftschadstoffe zu ergreifen. Dass der Bekl. an Stelle der streitigen Umweltzone andere, gleich oder besser wirksame Maßnahmen zur Verminderung der NO<sub>2</sub>-Immissionen im Verkehrsraum zur Verfügung gestanden haben, lässt sich bei der Bandbreite der ohnehin vorgesehenen Maßnahmen nicht feststellen. Die von der Kl. zur Sprache gebrachte vorzeitige Verschärfung der EURO-Abgaswerte (Einführung der Abgasstufen EURO

5/6/VI) mag durchaus erfolgversprechend sein, um einen spürbaren Rückgang der NO<sub>2</sub>-Emissionen im Straßenverkehr zu bewirken. Insoweit wären aber legislative Maßnahmen außerhalb des Aufgabenbereichs der zuständigen Behörde i.S.d. § 47 Abs. 1 BImSchG gefordert, die der Bekl. nicht zur Verfügung stehen.

cc) Die als Kernmaßnahme des Luftreinhalte-Aktionsplans beschlossene Umweltzone belastet die betroffenen Verkehrsteilnehmer nicht unangemessen. Wie dargelegt, setzen die Fahrverbote bei den weniger schadstoffarmen Kfz als Hauptverursacher der NO<sub>2</sub>-Immissionen im Straßenverkehr an. Stickstoffdioxid ist, wie das VG zutreffend festgestellt hat, ein hochgiftiges Gas, welches die Gesundheit schädigen kann. Den Nutzern weniger schadstoffarmer Fahrzeuge einen Beitrag zur Minderung dieser Schadstoffbelastungen abzuverlangen, erscheint deshalb sachgerecht und ist auch europarechtlichen Vorgaben geschuldet. Die phasenweise Einführung der Umweltzone durch die Bekl. mit Geltung ihrer weitestgehenden Stufe erst ab dem 1.1.2010 trägt Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten Rechnung und hat die Verkehrsteilnehmer in hinreichendem Maße dazu in die Lage versetzt, sich auf die Fahrverbote frühzeitig einzustellen und ihr Verhalten bzw. die Ausstattung der von ihnen genutzten Fahrzeuge entsprechend anzupassen. Hinzu kommen zahlreiche Befreiungen und Ausnahmen von den Fahrverboten, die unbillige Härten wirtschaftlicher oder sonstiger Art auf Seiten der betroffenen Verkehrsteilnehmer ausschließen bzw. überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen an einem Befahren der Umweltzone trotz grundsätzlich bestehenden Fahrverbots Rechnung tragen. Neben der Befreiung durch Kennzeichnung mit der erforderlichen Plakette (§ 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 der 35. BImSchV) und der Ausnahme von den Verkehrsverboten nach § 2 Abs. 3 i.V.m. Anhang 3 der 35. BImSchV enthält der Luftreinhalte-Aktionsplan weitere Ausnahmeregelungen i.S.d. § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV für die Umweltzone, wobei für einzelne Ausnahmetatbestände ein Kriterienkatalog erstellt wurde (z. B. für Bewohner innerhalb der Umweltzone und den Anlieverkehr). Ergänzend wird in dem Plan auf die Eilzuständigkeit der Polizei nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV für weitere Ausnahmegenehmigungen hingewiesen. Der Einwand, die Umweltzone führe zu unverhältnismäßigen Einschränkungen, lässt sich mit Blick auf die vielfältigen Befreiungs- und Ausnahmetatbestände nicht halten, selbst wenn diese wie im Falle der Kl. ein einschränkungsloses Befahren der Umweltzone mit entsprechenden Fahrzeugen nicht ermöglichen.

4. Begegnet die im Luftreinhalte-Aktionsplan der Bekl. vorgesehene Umweltzone nach alledem keinen durchgreifenden Bedenken, so ist auch ihre verkehrsbehördliche Einrichtung auf der Grundlage des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG nicht zu beanstanden.

Wie sich aus der Regelung des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG („beschränkt oder verbietet ...“) ergibt, eröffnet diese der Straßenverkehrsbehörde auf der Vollzugebene kein Ermessen, vielmehr ist die Behörde an die in einem Plan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG vorgesehenen Maßnahmen strikt gebunden. Nur soweit der Plan selbst bei der Auswahl oder Gestaltung einzelner Maßnahmen Spielräume eröffnet, steht der Straßenverkehrsbehörde ein entsprechendes (Auswahl-)Ermessen zu. Das VG hat die Regelung in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG deshalb zu Recht als Rechtsfolgenverweisung angesehen (vgl. auch VG Köln, a.a.O.; VG Düsseldorf, a.a.O.; Jarass, BImSchG, 8. Aufl., § 40 Rdnr. 7 f.). Kompensiert wird die Bindung der Straßenverkehrsbehörde an die Maßnahmen in einem Luftreinhalte- oder Aktionsplan dadurch, dass diese nach § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG im Einvernehmen mit der Straßenverkehrsbehörde festgelegt werden. Im vorliegenden Fall bedarf dieser Gesichtspunkt keiner weiteren Betrachtung, weil die Bekl., die den Luftreinhalte-Aktionsplan beschlossen hat, zugleich auch zuständige Straßenverkehrsbehörde für ihr Stadtgebiet ist.

Die stufenweise Einführung der Umweltzone beginnend ab dem 1.1.2008 mit Befreiungen für Fahrzeuge mit roter, gelber oder grüner Plakette und mit Verschärfungen der Fahrverbote ab 1.1.2009 und 1.1.2010 entspricht den Befreiungsregelungen in § 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 der 35. BImSchV. Die Befreiungen wurden und werden durch darauf bezogene Verkehrs-

zeichen (Zusatzzeichen zum Verkehrszeichen 270.1 – Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO, lfd. Nr. 46) in dem erforderlichen Maße öffentlich bekanntgemacht. Im Luftreinhalte-Aktionsplan wird auf weitere Ausnahmen für bestimmte Fahrzeuge i.S.d. § 2 Abs. 3 der 35. BImSchV hingewiesen. Insoweit enthält der Plan keine eigenen Regelungen, vielmehr wird nur deklaratorisch auf die Gesetzeslage Bezug genommen. Ausgenommen von den Fahrverboten sind danach die im Anhang 3 der 35. BImSchV aufgeführten Kraftfahrzeuge. Ein Erfordernis, die kraft Rechtsverordnung vorgesehenen Ausnahmen durch Verkehrszeichen gesondert anzuordnen, besteht insoweit nicht.

Nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV kann die zuständige Behörde, in unaufschiebbaren Fällen auch die Polizei, darüber hinaus den Verkehr mit von Verkehrsverboten i.S.d. § 40 Abs. 1 BImSchG betroffenen Fahrzeugen von und zu bestimmten Einrichtungen zulassen, soweit dies im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen notwendig ist, oder überwiegende und unaufschiebbare Interessen Einzelner dies erfordern, insbesondere wenn Fertigungs- und Produktionsprozesse auf andere Weise nicht aufrechterhalten werden können.