

**Niedersächsisches  
Oberverwaltungsgericht  
Rechtsprechungsdatenbank**

**Hinweis:**

Die Benutzung der Texte für den privaten Gebrauch ist frei. Jede Form der kommerziellen Nutzung bedarf der Zustimmung des Gerichts.

## 4 A 5211/08

VG Hannover  
Urteil vom 21.04.2009

### Rechtmäßigkeit der zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung der Luft im Innenstadtbereich von Hannover beschlossenen Umweltzone

#### Rechtsquellen

22. BImSchV  
35. BImSchV  
40 BImSchG  
47 BImSchG

#### Fundstellen

#### Suchworte

Fahrverbot  
Feinstaubbelastung  
Stickoxidbelastung  
Umweltzone

#### Leitsatz/Leitsätze

Nach der 35. BImSchV gestaffelte Fahrverbote sind geeignet und erforderlich, um die Stickstoffdioxidbelastung der Luft in der Umweltzone Hannovers zu senken. Allein eine weitere Verstetigung des Verkehrsflusses durch koordinierte Schaltung der Lichtsignalanlagen reicht dazu nicht aus.

Weder der mit dem Oxidationskatalysatoren der Dieselmotoren der Dieselmotoren ab EURO 2 verbundene Anstieg der Stickstoffdioxidemissionen noch die Nachrüstung dieser Fahrzeuge mit Dieselpartikelfiltern stellt den Verminderungseffekt der für den Bereich der Umweltzone angeordneten Fahrverbote entscheidend in Frage.

#### Aus dem Entscheidungstext

hat das Verwaltungsgericht Hannover - 4. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 21. April 2009 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Behrens, den Richter am Verwaltungsgericht Kleine-Tebbe, die Richterin am Verwaltungsgericht Schraeder sowie die ehrenamtlichen Richter Arend und Brennecke für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Entscheidung ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger wendet sich gegen Fahrverbote in der Umweltzone im Innenstadtbereich der Beklagten.

Aufgrund mehrfacher Überschreitungen der zulässigen Luftschadstoffkonzentration in den Jahren 2002 und 2006 beschloss der Rat der Beklagten am 12.07.07 den "Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover". Mit diesem Plan wird u. a. eine den gesamten Innenstadtbereich Hannovers umfassende Umweltzone eingerichtet, die ab dem 01.01.08 von Dieselfahrzeugen schlechter Euro 2/II und Benziner ohne G-Kat (keine Plakette), ab dem 01.01.09 von Dieselfahrzeugen schlechter Euro 3/III (rote Plakette) und ab dem 01.01.10 von Dieselfahrzeugen schlechter Euro 4/IV (gelbe Plakette) nicht mehr befahren werden darf. Der Plan sieht weiter umfangreiche Ausnahmeregelungen vor.

Der Luftreinhalte- und Aktionsplan wurde im Gemeinsamen Amtsblatt für die Region Hannover und die Landeshauptstadt Hannover vom 25.09.08 bekannt gemacht.

Ende 2007/Anfang 2008 stellte die Beklagte an den Einfahrtstraßen in das Gebiet der Umweltzone die Verkehrszeichen 210.1 mit Zusatzzeichen auf. Anfang 2009 wurde das Zusatzzeichen dahingehend geändert, dass ab diesem Zeitpunkt nur noch Fahrzeuge mit gelber oder grüner Plakette die Umweltzone befahren dürfen.

Der Kläger führt in C. einen Betrieb für Kälte-Klima-Technik, zu dem 6 Dieseltransporter und ein PKW gehören. Von den Dieseltransportern haben 2 Fahrzeuge eine rote Plakette, die übrigen 4 haben eine gelbe Plakette erhalten. Der PKW des Klägers hat eine grüne Plakette. Ca. 70 % der Kunden des Klägers haben ihren Sitz im Innenstadtbereich der Beklagten. Daneben ist der Kläger als Sachverständiger bei den verschiedenen Gerichten im Innenstadtbereich tätig.

Mit Schreiben vom 08.05.08 erhob der Kläger gegen die an den Einfahrtsstraßen zur Umweltzone aufgestellten Verkehrszeichen 270.1 mit Zusatzzeichen Widerspruch, den die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 07.10.08 zurückwies.

Am 21.10.08 hat der Kläger Klage erhoben. Seinen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage hat die Kammer mit Beschluss vom 04.12.08 (4 B 5212/08), auf den wegen weiterer Einzelheiten Bezug genommen wird, abgelehnt.

Zur Begründung seiner Klage trägt der Kläger im Wesentlichen vor: Sein Betrieb sei auf die speziell für seine Bedürfnisse eingerichteten Transporter angewiesen. Nachrüstfilter biete der Hersteller seiner Fahrzeuge nicht an. Da er als Gewerbetreibender langfristig planen müsse, sei ihm auch mit einer immer nur auf ein Jahr befristeten Ausnahmegewilligung nicht gedient. Zudem führe die mit der Ausnahmegewilligung verbundene Fahrtenbuchauflage zu unzumutbaren Belastungen.

Der Luftreinhalte- und Aktionsplan der Beklagten sei formell und materiell rechtswidrig. Die Anzahl der zulässigen Überschreitungstage für die Feinstaubbelastung würde seit 2006 - und das räume die Beklagte selbst ein - nicht mehr überschritten. Für die Stickoxidbelastung sei die Beklagte von unzutreffenden Grenzwerten ausgegangen, da die durchgeführten Messungen nicht den Anforderungen der Anlagen 2 bis 5 der 22. BImSchV entsprochen hätten. Die Beklagte sei nicht zuständig gewesen, den Luftreinhalte- und Aktionsplan aufzustellen. Auch die Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit seien nicht beachtet worden. Letztlich sei die Einführung der Umweltzone nicht geeignet, die Luftschadstoffbelastung zu verringern, nicht erforderlich und auch nicht angemessen. Die Stickoxidbelastung könne wirkungsvoller durch eine koordinierte Steuerung der Lichtsignalanlagen im Stadtbereich gesenkt werden. Die Fahrverbote beeinträchtigten die Autofahrer in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG und verstießen, da sie Geringverdiener ungleich stärker belasteten, gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dagegen sei zu berücksichtigen, dass sich die Bewohner der Umweltzone aus freien Stücken für ein Leben an den Hauptverkehrsstraßen der Innenstadt entschieden hätten.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

die Verkehrszeichen 270.1, Beginn eines Verkehrsverbotes zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone und das Zusatzzeichen zum Zeichen 270.1, Freistellung von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG, sowie alle Verkehrszeichen im Bereich der Umweltzone der Beklagten an den im Luftreinhalte- und Aktionsplan auf Seite 28 genannten Straßenzügen in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 07.10.08 aufzuheben

und

festzustellen, dass das Zusatzzeichen in der von der Beklagten zum 01.01.2010 angekündigten Fassung rechtswidrig ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie verteidigt die angefochtenen Verfügungen und weist darauf hin, dass die vier mit einer gelben Plakette gekennzeichneten Transporter die Umweltzone noch bis Ende 2009 befahren dürften und außerdem sämtlich mit Partikelfiltern nachgerüstet werden könnten. Die dadurch entstehenden Kosten von 714,00 € pro Fahrzeug zuzüglich Einbau und abzüglich der Steuererstattung könnten einem Gewerbebetrieb zugemutet werden. Dass eine Überschreitung des Feinstaubgrenzwertes nicht mehr gegeben sei, liege allein an einem geänderten Korrekturverfahren; diese neuen Zahlen seien ihrem Rat bei Beschlussfassung nicht bekannt gewesen. Letztlich sei sie wegen der vorliegenden Überschreitung der zulässigen Stickoxidkonzentration zur Aufstellung des Luftreinhalte- und Aktionsplan verpflichtet gewesen. Da 60 % der Stickoxidbelastung auf den Straßenverkehr zurückgeführt werden könne, sei die Umweltzone verursachergerecht und insgesamt verhältnismäßig. Allein die vom Kläger vorgeschlagene Verstetigung des Verkehrsflusses reiche nicht aus, um die Stickoxidbelastung im Innenstadtbereich unter die Grenzwerte zu senken. Sie wolle ihre Vorrangschaltung für den öffentlichen Personennahverkehr nicht aufgeben, um dessen Attraktivität beizubehalten. Ansonsten seien ein Umsteigen der Bürger auf das private Fahrzeug und damit ein Anstieg der Stickoxidemissionen zu befürchten.

Da der Kläger zur Weiterführung seines Betriebes auf seine mit Spezialinneneinrichtungen im Werte von je 5.000 € ausgestatteten Transporter angewiesen sei, werde ihm bereits jetzt zugesichert, dass er bei entsprechendem Antrag eine Ausnahmegenehmigung bis zum Ende des Jahres 2010 erhalte. Der Kläger sei damit von den angefochtenen Fahrverboten tatsächlich nicht betroffen, was sein Rechtsschutzbedürfnis zweifelhaft erscheinen lasse.

Die Kammer hat in der mündlichen Verhandlung die Sachverständigen Prof. Dr. Friedrich und Dipl.-Ing. Schöffski, Herrn Köster vom Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim und Dr. Bösingher vom Ingenieurbüro Lohmeyer angehört. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf das Sitzungsprotokoll Bezug genommen.

Wegen des weiteren Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage ist im Wesentlichen als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO zulässig. Bei den angefochtenen Verkehrszeichen handelt es sich um Dauerverwaltungsakte in Gestalt von Allgemeinverfügungen gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG, § 35 Satz 2 VwVfG.

Der Kläger ist nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Als Verkehrsteilnehmer kann er als mögliche Verletzung seiner Rechte geltend machen, dass die Voraussetzungen für eine auch ihn treffende, durch die entsprechenden Verkehrszeichen umgesetzte straßenverkehrsrechtliche Anordnung nicht gegeben seien (st. Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Ur. v. 27.1.93 - 11 C 35/92 -, BVerwGE 92, 33). Eine derartige Rechtsverletzung ist nicht bereits deshalb von vornherein ausgeschlossen, weil der Fuhrpark des Klägers zum Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung im Oktober 2008 von den angeordneten Fahrverboten noch nicht betroffen werden konnte. Denn maßgebend für die rechtliche Beurteilung der Verkehrszeichen sind die Verhältnisse im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist entschieden, dass sich der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts nicht nach dem Prozessrecht, sondern nach dem jeweiligen materiellen Recht richtet. Im Zweifel gilt die Regel, dass bei Verwaltungsakten mit Dauerwirkung - je nach dem zeitlichen Umfang des Aufhebungsbegehrens - auch spätere Veränderungen der Sachlage bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung des Tatsachengerichts zu berücksichtigen sind. Letzteres gilt auch für verkehrsregelnde Dauerverwaltungsakte wie die hier streitigen Fahrverbote, denn dem Straßenverkehrsrecht lässt sich keine von der genannten Regel abweichende Aussage entnehmen (so BVerwG, Ur. v. 27.01.93, - 11 C 35.92 -, BVerwGE 92, 32). In der Zeit zwischen der Widerspruchsentscheidung vom 07.10.08 und der mündlichen Verhandlung haben sich die tatsächlichen Umstände insoweit rechtserheblich geändert, als seit dem 01.01.09 die angeordneten Fahrverbote auch für Fahrzeuge mit roten Plaketten gelten. Konnte man zum Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung noch an der Rechtsbetroffenheit des Klägers zweifeln, weil in der Zukunft liegend, ist dies zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Hinblick auf die beiden mit roten Plaketten ausgestatteten Transporter des Klägers nicht mehr möglich.

Die Kammer ist zudem der Auffassung, dass dem Kläger im Hinblick auf seine vier mit gelben Plaketten ausgestatteten Dieseltransporter vorbeugender Rechtsschutz zu gewähren ist. Nach dem angefochtenen Zusatzzeichen zum Zeichen 270.1 und der entsprechenden Anordnung im Luftreinhalte- und Aktionsplan der Beklagten unter Pkt. 7.11 steht bereits zum jetzigen Zeitpunkt sicher fest, dass der Kläger ab dem 01.01.10 auch mit diesen vier Fahrzeugen die Umweltzone der Beklagten nicht mehr befahren darf. Um die Existenz seines Gewerbebetriebes nicht zu gefährden, muss der Kläger deshalb bereits jetzt die Entscheidung treffen, ob er seine vier "gelben" Fahrzeuge nachrüsten oder ersetzen will. Beide Handlungsalternativen sind kostenintensiv und benötigen eine gewisse Vorlaufzeit, so dass dem Kläger nicht zugemutet werden kann, zunächst das Inkrafttreten des Fahrverbotes für Fahrzeuge mit gelben Plaketten abzuwarten und erst dann den nach der Verfahrensordnung grundsätzlich vorgesehenen nachträglichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Der den Zeitraum ab dem 01.01.10 betreffende weitere Klageantrag des Klägers ist daher als vorbeugender Feststellungsantrag nach § 43 Abs. 1 VwGO zulässig.

Die dem Kläger vier Tage vor der mündlichen Verhandlung erteilte Zusicherung, für seine nicht nachrüstbaren Dieseltransporter - einen entsprechenden Antrag vorausgesetzt - Ausnahmegenehmigungen bis Ende 2010 zu erteilen, lässt das Rechtsschutzbedürfnis für seine Klage nicht entfallen. Denn eine Ausnahmegenehmigung setzt ein aufwändiges Antragsverfahren voraus, ist regelmäßig mit einer Fahrtenbuchauflage verbunden und zieht Verwaltungskosten in

Höhe von 120,00 € nach sich, die zudem jährlich anfallen, da Ausnahmegenehmigungen immer nur befristet erteilt werden können. Zudem stünde der Kläger ab Anfang 2011 wieder ohne Ausnahmegenehmigung da. Diese - auch finanziellen - Nachteile würden bei einem Obsiegen im Klageverfahren nicht entstehen, der Kläger würde subjektiv besser gestellt. Die von der Beklagten aufgeworfene Frage, ob die abzuwendenden Nachteile gewichtig genug sind, muss die Kammer letztlich nicht beantworten.

Denn die Klage hat in der Sache keinen Erfolg. Die angefochtenen Verkehrszeichen in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Beklagten vom 07.10.08 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 VwGO.

Rechtsgrundlage der beanstandeten Fahrverbote in der Umweltzone ist § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Hiernach 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 vorsieht. Diese Vorschrift räumt der zuständigen Straßenverkehrsbehörde keinen Ermessensspielraum ein, die Behörde ist vielmehr strikt an die Vorgaben des durchzusetzenden Luftreinhalte- oder Aktionsplans gebunden. Die Bezugnahme auf die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften bezieht sich nach Auffassung der Kammer nach Art einer Rechtsfolgenverweisung ausschließlich auf die Umsetzung der Verkehrsbeschränkungen. Dem Straßenverkehrsrecht ist nur zu entnehmen, welche Verkehrsschilder in welcher Weise aufzustellen sind. Wollte man daneben noch das Vorliegen der weiteren straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen fordern, würde man die Wirkung des § 40 Abs. 1 BImSchG unsachgemäß einschränken, mit dessen Hilfe letztlich europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsstandards durchgesetzt werden sollen (so Landmann/Rohmer, Umweltrecht I, Stand April 2008, § 40 BImSchG Rn 14,15; Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 40 Rn 7 ff.).

Mit den vom Kläger beanstandeten Fahrverbotszeichen in der Umweltzone hat die Beklagte die in § 6 Abs. 1 StVG i. V. m. § 39 Abs. 2 Satz 3, § 41 Abs. 2 Nr. 6 StVO vorgesehenen Zeichen gewählt.

Um die Rechtmäßigkeit der den beanstandeten Verkehrszeichen zugrunde liegenden Fahrverbote annehmen zu können, reicht es jedoch nicht aus, dass die Beklagte diese Fahrverbote in ihrem am 12.07.07 aufgestellten Luftreinhalte- und Aktionsplan unter Pkt. 7.11 vorgesehen hat. Dieser Luftreinhalte- und Aktionsplan muss seinerseits den formellen und materiellen Vorgaben des Gesetzes entsprechen. Da sich der von den Fahrverboten betroffene Bürger nicht unmittelbar gegen einen Luftreinhalteplan wenden kann, weil dieser ihm gegenüber keine Außenwirkung entfaltet (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Bes. v. 19.03.08 - 11 S 16.08 - und Bes. v. 07.05.08 - 11 S 35.08 -, juris), gebietet es Art. 19 Abs. 4 GG, dass die Kammer den "Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover" der Beklagten einer inzidenten (Normen-)kontrolle unterzieht (vgl. auch Brenner, Klagen im Zusammenhang mit Umweltzonen, DAR 2008, 260 ff. ; VG München, Bes. v. 02.02.09 - M 1 K 08.5230 -, juris).

Die sich sodann aufdrängende Frage, ob ein von Fahrverboten betroffener Kläger jeden formalen Fehler des Luftreinhalteplanes mit Erfolg rügen kann oder ob die für den mit dem Luftreinhalteplan u. U. vergleichbaren Flächennutzungsplan entwickelte Fehlerlehre der §§ 214 ff. BauGB entsprechend anzuwenden sein könnte, muss die Kammer letztlich nicht beantworten. Denn nach den Feststellungen der Kammer genügt der am 12.07.07 aufgestellte Luftreinhalte- und Aktionsplan der Beklagten den formalen Anforderungen in jeder Hinsicht.

Nach Art. 1 Nr. 18 der VO zur Änderung der Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts vom 23.03.07 (Nds. GVBl. 2007, S. 125 ff.) ist die Beklagte seit dem 30.03.07 für die Aufstellung von Luftreinhalte- und Aktionsplänen in ihrem Stadtgebiet zuständig (Nr. 8.1.1.9 der Anlage zu § 1 Abs. 1 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz).

Die verfahrensrechtlichen Vorgaben wurden bei der Aufstellung des Luftreinhalte- und Aktionsplans von der Beklagten sämtlich beachtet.

Insoweit weist der Kläger zwar zu Recht darauf hin, dass die noch vom vor März 2007 zuständigen Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz veranlasste Veröffentlichung des Entwurfes für einen Luftreinhalteplan für Hannover im Internet und die darauf hinweisende Pressemitteilung vom 19.07.06 den Vorgaben für die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht entspricht, wie sie § 47 Abs. 5 a Sätze 2 und 3 BImSchG aufstellt. Diese Vorschrift ist jedoch erst durch Art. 2 Nr. 4 b des Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 09.12.06 (BGBl. I S. 2819 ff.) in das Bundesimmissionsschutzgesetz eingefügt worden. Nach der ebenfalls durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (Art. 2 Nr. 5) eingefügten Übergangsvorschrift des § 67 Abs. 10 BImSchG konnten Verfahren zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen, die vor dem 25.06.05 eingeleitet worden sind, noch nach den bisherigen Vorschriften zu Ende geführt werden.

Um ein derartiges Verfahren handelt es sich hier. Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz hat das Planverfahren für das Stadtgebiet Hannover bereits vor Juni 2005 eingeleitet. Dies ergibt sich nicht nur aus dem Schreiben des Ministeriums vom 14.05.04, in dem die Beklagte über die Schadstoffbelastung auf ihrem Stadtgebiet, die europaweit einzuhaltenden Grenzwerte und mögliche Maßnahmen unterrichtet und zu weiteren Gesprächen geladen wurde. In der Folge fanden - in den Verwaltungsvorgängen des Ministeriums dokumentiert - weitere Besprechungen statt und im Januar 2005 wurde der erste Entwurf eines Luftreinhalte- und Aktionsplans Hannover vorgelegt. Dass sich diese Überlegungen intern zunächst auf die Göttinger Straße konzentriert haben, ist nach Auffassung der Kammer unschädlich, weil es dem Plangeber unbenommen bleiben muss, im Zuge der Planaufstellung unterschiedliche Maßnahmeoptionen zu diskutieren. Das Aufstellungsverfahren für den Luftreinhalte- und Aktionsplan Hannover ist somit spätestens im Januar 2005 i. S. des § 67 Abs. 10 BImSchG eingeleitet worden.

Dieses Planaufstellungsverfahren durfte die Beklagte vom Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz übernehmen und nach den vor Inkrafttreten des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes geltenden Vorschriften zu Ende führen.

Der Hinweis des Klägers auf § 1 Abs. 5 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz rechtfertigt keine abweichende Beurteilung. Zwar haben nach Abs. 5 Satz 1 grundsätzlich die bisher zuständigen Stellen die bei ihnen anhängigen Verfahren bei einer Änderung der Zuständigkeit zu Ende zu führen. Allerdings kann die oberste Landesbehörde nach § 1 Abs. 5 Satz 3 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz bestimmen, "dass ein anhängiges Verfahren abweichend von Satz 1 von der nunmehr zuständigen Stelle zu Ende geführt wird." Eine derartige Bestimmung hat das bisher zuständige Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz getroffen. Mit Schreiben vom 14.03.07 weist das Ministerium zwar nur auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der o. g. Verordnung hin. Dem Umstand, dass dieses Schreiben eine Anfrage der Beklagten vom 01.03.07 beantwortet, "wann damit zu rechnen sei, dass die Zuständigkeit auf die Landeshauptstadt übergehen soll, sodass wir von diesem Zeitpunkt an die Federführung in dieser Angelegenheit übernehmen", entnimmt die Kammer, dass das Schreiben vom 14.03.07 als Bestimmung an die Beklagte, das Verfahren fortzuführen, verstanden werden muss, auch wenn es nicht ausdrücklich auf § 1 Abs. 5 Satz 3 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz Bezug nimmt. Nach der im Klageverfahren angeforderten Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz vom 09.04.09 sollte das Schreiben als Bestimmung, das Verfahren fortzuführen, verstanden werden. Es ist nach den Bekundungen der Beklagten auch so verstanden worden. Zwar ist dem Kläger zu konzедieren, dass dem Ministerium zum Zeitpunkt des Schriftwechsels die Voraussetzungen für den Übergang der Zuständigkeit auf die Beklagte möglicherweise nicht in allen Einzelheiten bewusst waren. Dies setzt ein wirksamer Zuständigkeitsübergang aber auch nicht voraus. Das Ministerium wollte die Zuständigkeit an die Beklagte übertragen - anders ist der Schriftwechsel sinnvollerweise nicht zu interpretieren - und es bestand mit § 1 Abs. 5 Satz 3 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz eine Rechtsgrundlage für die Zuständigkeitsübertragung. Dies ist nach Auffassung der Kammer ausreichend.

Die Beklagte konnte daher bei Übergang der Zuständigkeit im März 2007 die bereits durch das Ministerium abgearbeiteten Verfahrensschritte übernehmen. § 47 Abs. 5 BImSchG in der im Mai 2004 geltenden und am 15.12.06 außer Kraft getretenen Fassung sah lediglich vor, dass die aufzustellenden Pläne der Öffentlichkeit zugänglich sein müssen. Diesen Vorgaben werden die vom Ministerium veranlasste Veröffentlichung des Planentwurfs im Internet und die darauf hinweisende Pressemitteilung nach Auffassung der Kammer noch gerecht. Eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung, die dann den strengeren Maßstäben des § 47 Abs. 5 a BImSchG zu entsprechen gehabt hätte, musste die Beklagte nicht durchführen.

Den aufgestellten Luftreinhalteplan hat die Beklagte im Gemeinsamen Amtsblatt für die Region Hannover und die Landeshauptstadt Hannover vom 25.09.08 bekannt gemacht (S. 342 ff.) und in der lokalen Presse darauf hingewiesen (Erklärung vom 16.10.07). Damit erfüllt das Veröffentlichungsverfahren der Beklagten sogar die "strengen" Vorgaben des § 47 Abs. 5 a Satz 5 BImSchG.

Der Luftreinhalte- und Aktionsplan der Beklagten ist in formaler Hinsicht nicht zu beanstanden und weist die in der Anlage 6 zur 22. BImSchV vorgeschriebenen Inhalte auf. § 47 Abs. 2 Satz 3 BImSchG sieht vor, dass ein Luftreinhalteplan i. S. d. § 47 Abs. 1 BImSchG und ein Aktionsplan i. S. d. § 47 Abs. 2 BImSchG miteinander kombiniert werden können, wie es die Beklagte mit dem am 12.07.07 beschlossenen "Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover" getan hat (vgl. Pkt. 7.11 und Pkt. 8 des Plans).

Der Einwand des Klägers, der von der Beklagten aufgestellte Luftreinhalteplan enthalte nicht die beschreibenden Merkmale, die die zur 22. BImSchV ergangene Anlage 6 vorschreibe, trifft nicht zu. Nach § 47 Abs. 1 BImSchG muss ein Luftreinhalteplan den Anforderungen der 22. BImSchV entsprechen, die ihrerseits der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinien 1996/62/EG vom 27.09.96 und 1999/30/EG vom 22.04.99 dient. Nach § 11 Abs. 3 der 22. BImSchV muss ein Plan mindestens die in der hierzu ergangenen Anlage 6 genannten beschreibenden Merkmale enthalten. Dies sind z. B. allgemeine Informationen zum Ort des Überschreitens, zur zuständigen Behörde, zu Art und Beurteilung der Verschmutzung, etc. Diese Angaben sind nach Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 1996/62/EG in regelmäßigen Abständen der Europäischen Kommission zu übermitteln.

Der "Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover" arbeitet die in der Anlage 6 aufgestellten 10 Punkte nahezu vollständig ab. Zwar weist der Kläger zu Recht darauf hin, dass die Koordinatenbezeichnung der Messstationen (Pkt. 1, 3. Spiegelstrich der Anlage 6) dem Luftreinhalte- und Aktionsplan nicht entnommen werden können. Diese Koordinatenangaben finden sich jedoch in den Jahresberichten des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes Hildesheim (Jahresberichte jeweils unter [www.umwelt.niedersachsen.de](http://www.umwelt.niedersachsen.de)), das nach Nr. 8.1.1.6 der Anlage zu § 1 Abs. 1 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz für die Untersuchung der Luftqualität zuständig ist. Auf diesen Umstand weist der Luftreinhalteplan auf Seite 5 auch hin. Die Kammer hält das für ausreichend. Weitere formale Einwände hat der Kläger im Klageverfahren nicht mehr aufrechterhalten.

Die materiellen Voraussetzungen für die Aufstellung des "Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover" liegen ebenfalls vor. Nach § 47 Abs. 1 BImSchG muss die Behörde einen Luftreinhalteplan aufstellen, wenn die nach § 48 a Abs. 1 BImSchG in der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft - 22. BImSchV festgelegten Grenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden.

Für die Feinstaubbelastung der Luft (PM<sub>10</sub>) im Stadtgebiet der Beklagten ist das in den Jahren 2006 bis 2008 nicht der Fall gewesen. Für die PM<sub>10</sub> - Belastung setzt § 4 Abs. 1 Satz 1 der 22. BImSchV einen Tagesmittelgrenzwert von 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zulässigen Überschreitungen im Jahr fest. Nach den flächendeckenden Ermittlungen der allgemeinen Schadstoffbelastung in Niedersachsen durch das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim im Rahmen des Lufthygienische Überwachungssystems Niedersachsen (LÜN) wurden an der auf dem Gebiet der Beklagten betriebenen Verkehrsmessstation Göttinger Straße die zulässigen 35 PM<sub>10</sub> -Überschreitungstage in den Jahren 2002 bis 2005 nicht eingehalten. Stattdessen kam es zu 102, 138, 86 bzw. 64

Überschreitungstagen pro Jahr. Seit dem Jahr 2006 sind jedoch keine Grenzwertüberschreitungen mehr vorgekommen. Für das Jahr 2006 lag in Hannover die Anzahl der Überschreitungstage nur noch bei 27 und damit deutlich unter dem Grenzwert. Im Jahr 2007 sank die Anzahl der Überschreitungstage nach Pkt. 4.2 des LÜN-Jahresberichtes 2007 sogar auf nur 8, im Jahre 2008 auf 13 (Pkt. 2.3 der tabellarischen Zusammenfassung der Messergebnisse 2008).

Der LÜN-Jahresbericht 2006 führt den Rückgang der Überschreitungstage unter Pkt. 4.2 in erster Linie auf ein im Jahr 2006 von der EU neu eingeführtes Messkorrekturverfahren zurück. Darüber hinaus ließen Untersuchungen vermuten, dass der Rückgang der Überschreitungstage auf einen größeren Anteil von Winden aus südlichen Richtungen zurückzuführen sein könnte, der in der Straße zu einer besseren Durchlüftung führe als in früheren Jahren. Möglicherweise zeigten auch erste von der Stadt ergriffene Maßnahmen, wie die Änderungen bei der Steuerung der Lichtsignalanlagen zur Verbesserung des Verkehrsflusses Wirkung. Es liege darüber hinaus in der Natur des Grenzwertes für den Tagesmittelwert, dass bereits relativ kleine Änderungen der mittleren Belastung oder des Zeitverlaufes der Schadstoffkonzentration zu erheblichen Veränderungen in der Anzahl der Überschreitungstage führen könnten. Diese im LÜN-Jahresbericht 2006 angenommenen Ursachen für die Reduzierung der Überschreitungstage, die sich in den beiden Folgejahren bestätigt haben, lassen nach Auffassung der Kammer eine hinreichend sichere Prognose nicht mehr zu, dass in Zukunft die PM<sub>10</sub> - Grenzwerte im Stadtgebiet der Beklagten wieder überschritten werden könnten. Denn es liegt keine um den Grenzwert schwankende Schadstoffbelastung vor, sondern der Grenzwert wurde in drei Jahren in Folge deutlich unterschritten.

Letztlich kann diese Frage jedoch auf sich beruhen, denn die Beklagte selbst hat mit der Aufstellung ihres Luftreinhalte- und Aktionsplans nicht in erster Linie auf die Feinstaubbelastung, sondern auf die Belastung der Luft mit Stickstoffdioxiden (NO<sub>2</sub>) und den gesundheitlich besonders problematischen feineren Stäuben (PM<sub>2,5</sub> und kleiner) reagieren wollen, für die in naher Zukunft ebenfalls europaweit Grenzwerte erwartet werden (S. 14 und 15 des Plans). Hinzu kommt, dass nur 6 bis 8 % der PM<sub>10</sub> - Emissionen aus den Auspuffabgasen der Kraftfahrzeuge entstammen, was bereits deutlich macht, dass auf Umweltzonen begrenzte Fahrverbote nur einen sehr begrenzten Verminderungseffekt haben können. Tatsächlich ist die Feinstaubbelastung im Stadtgebiet der Beklagten im Jahre 2008 durch Einführung der Umweltzone nur um weniger als 1 % verringert worden. Dies ist ein derart geringfügiger Effekt, dass er messtechnisch nicht nachzuweisen ist, da die in den Messungen und Rechnungen unvermeidlich auftretenden Unsicherheiten größer sind als die Minderungen (so Bericht des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes Hildesheim über die "Feinstaubminderung durch die Umweltzone Hannover", 08/2008, S. 7). Angesichts des kaum messbaren Verminderungseffekts dürften die für den Bürger mit der Einführung der Umweltzone einhergehenden Belastungen (Kosten für Nachrüstfilter, Entwertung "alter" Fahrzeuge, Gebühren für Ausnahmegenehmigungen, u. a.) kaum mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang gebracht werden können, wenn es der Beklagten bei der Aufstellung ihres Luftreinhalte-Aktionsplans allein um die Verminderung der Feinstaubbelastung gegangen wäre.

Die Beklagte war jedoch nach §§ 47 Abs. 1, 48 a Abs. 1 BImSchG zur Aufstellung des Luftreinhalteplanes verpflichtet, weil in ihrem Stadtgebiet die Grenzwerte für die Stickstoffdioxidbelastung (NO<sub>2</sub>) der Luft deutlich überschritten werden.

Die 22. BImSchV setzt bereits ab dem Jahr 2006 einzuhaltende Werte für die NO<sub>2</sub>-Belastung der Luft fest. Zwar ist der nach § 3 Abs. 4 der 22. BImSchV geltende Jahresmittelgrenzwert für diesen Schadstoff von 40 µg/m<sup>3</sup> erst ab dem Jahr 2010 einzuhalten. § 3 Abs. 5 der 22. BImSchV setzt für die NO<sub>2</sub>-Belastung jedoch weitere Fristen beginnend mit dem Jahr 2006 und sich stetig verringernde Toleranzmargen fest. Nach § 1 Nr. 5 der 22. BImSchV bezeichnet der Begriff Toleranzmarge einen in jährlichen Stufen abnehmenden Wert, um den der Immissionsgrenzwert innerhalb der in den §§ 3, 5 und 6 festgesetzten Fristen überschritten werden darf, ohne die Erstellung von Luftreinhalteplänen zu bedingen. Nach § 3 Abs. 5 der 22. BImSchV beträgt die Toleranzmarge für die NO<sub>2</sub>-Belastung im Jahr 2006 8 µg/m<sup>3</sup> und vermindert sich ab dem 01.01.07 bis zum 01.01.10 stufenweise um jährlich 2 µg/m<sup>3</sup>. Für das



Jahr 2006 ergibt sich somit ein Grenzwert von  $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , für das Jahr 2007 entsprechend  $46 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Nach den Messungen des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes Hildesheim wurden diese Werte in den Jahren 2002 bis 2006 stets deutlich überschritten; sie lagen zwischen  $58 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und  $66 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Auch für das Jahr 2007 liegt eine Grenzwertüberschreitung vor. Nach Pkt. 4.2 des LÜN-Jahresberichtes 2007 liegt der  $\text{NO}_2$ -Wert an der Verkehrsmessstation in der Göttinger Straße im Jahresmittel bei  $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Der gleiche Wert ergibt sich auch für 2008 (Pkt. 2.2 der tabellarischen Zusammenfassung der Messergebnisse 2008).

Aufgrund dieser Werte geht die Kammer sicher davon aus, dass der ab 2010 strikt einzuhaltende Wert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Stadtgebiet der Beklagten ohne weitere schadstoffvermindernde Maßnahmen nicht eingehalten werden kann.

Die sich allein aus der Grenzwertüberschreitung ergebende strikte Verpflichtung der Beklagten, nach § 47 Abs. 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, wird - wie die Kammer bereits im Eilverfahren ausgeführt hat - auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Beklagte beim Beschluss über den Luftreinhalteplan im Juli 2007 zusätzlich von einer Überschreitung der Feinstaubgrenzwerte ausgegangen ist.

Die  $\text{NO}_2$ -Belastung der Luft im Stadtgebiet der Beklagten wurde korrekt ermittelt.

Nach §§ 44 Abs. 1, 48 a Abs. 1 BImSchG führen die zuständigen Behörden die Überwachung der Luftqualität nach den Vorgaben der 22. BImSchV durch, in Niedersachsen das nach Nr. 8.1.1.6 der Anlage zu § 1 Abs. 1 ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz zuständige Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Hildesheim. Die von dieser Stelle ermittelten Daten hat die Beklagte zugrunde zu legen; zu eigenen Messungen ist sie weder verpflichtet noch befugt.

Der von der Kammer nach § 99 VwGO um Auskunft ersuchte Mitarbeiter des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamts Hildesheim hat in der mündlichen Verhandlung anschaulich die den maßgeblichen Vorgaben der Anlagen 2 bis 4 zur 22. BImSchV entsprechenden Messungen und Modellrechnungen erläutert (vgl. die zu Protokoll gereichten Unterlagen "Messung von Stickstoffdioxid in Hannover, Göttinger Straße"). Danach wird die Luftqualität im gemäß § 9 Abs. 2 der 22. BImSchV vom zuständigen Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz festgelegten Ballungsraum Hannover an einer Verkehrsmessstation an der Göttinger Straße und einer Hintergrundmessstation auf dem Lindener Berg überwacht. Nach Anlage 3 I a zur 22. BImSchV reicht diese Anzahl aus.

Die Standorte dieser Messstationen am Rande bzw. außerhalb des Bereichs der Umweltzone sind in rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Da es sich bei dem Grenzwert zur  $\text{NO}_2$ -Belastung gemäß § 3 Abs. 4 der 22. BImSchV um einen Grenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit handelt, sind nach Pkt I. a) der Anlage 2 zur 22. BImSchV die Messstationen so zu legen, dass Daten zu den Bereichen eines Ballungsraumes gewonnen werden, in denen die höchsten Konzentrationen des Schadstoffes auftreten. Eine Messung im hoch belasteten gewerblichen Bereich und eine im niedriger belasteten Wohnbereich, wie sie der Kläger fordert, schreibt die 22. BImSchV gerade nicht vor. Eine Verkehrsstation soll weiter so gelegen sein, dass sie für die Luftqualität in einem umgebenden Bereich von  $200 \text{ m}^2$  repräsentativ ist; eine Hintergrundstation soll mehrere Quadratkilometer repräsentieren. Diese Vorgaben werden von beiden Messstationen im Ballungsraum Hannover erfüllt. Dass die Verkehrsstation an der Göttinger Straße die Luftqualität nicht nur direkt am Messpunkt, sondern auch im Umkreis von  $200 \text{ m}^2$  repräsentativ wiedergibt, wird vom Kläger nicht bestritten. Bei der Göttinger Straße handelt es sich zudem um eine für das Innenstadtdgebiet der Beklagten typische Straßenschlucht, d. h. die hier gewonnenen Ergebnisse können mit gewissen Modifikationen entsprechend der Bebauung, der Verkehrsbelastung oder der Meteorologie auf weitere Innenstadtstraßen übertragen werden. Die Lage der Verkehrsmessstation am Rande der Umweltzone ist daher irrelevant.

Entsprechendes gilt für die Hintergrundmessstation, deren Messwerte für den gesamten Großraum Hannover repräsentativ sein sollen. Es ist unschädlich, dass hier seit 2007 ein Standort außerhalb der Umweltzone gewählt wurde, zumal an dieser Station die Grenzwerte bislang stets eingehalten wurden.

Nach Anhang A zum LÜN-Jahresbericht 2006 verwendet das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt als Referenzmethode zur Bestimmung der NO<sub>2</sub>-Belastung das unter Pkt. II der Anlage 5 zur 22. BImSchV vorgeschriebene Chemoluminiszenzverfahren und gelangt damit nach Auskunft seines Mitarbeiters in der mündlichen Verhandlung zu einer Messgenauigkeit von +/- 6 % (S. 16 der o. g. Unterlagen). Die erzielten Messergebnisse liegen damit deutlich im Toleranzrahmen, den Pkt. I der Anlage 4 zur 22. BImSchV vorgibt (+/- 15 %).

Um zu beurteilen, ob im Innenstadtbereich der Beklagten eine Überschreitung von Grenzwerten der 22. BImSchV vorliegt, reicht die an der Messstation in der Göttinger Straße festgestellte Überschreitung aus. Eine Durchschnittsbildung bzw. eine flächendeckende Grenzwertüberschreitung fordert die 22. BImSchV nicht. Denn eine ballungsraumbezogene Betrachtung könnte dem Anliegen der Vorschrift, dem Schutz der menschlichen Gesundheit zu dienen, nicht hinreichend Rechnung tragen. Die konkrete Schadstoffsituation, der Menschen an bestimmten Stellen in Gebieten ausgesetzt sind, wird nicht dadurch besser, dass die Grenzwerte im Gesamtgebiet nicht flächendeckend oder im Durchschnitt nicht überschritten werden. Hinzu kommt, dass die geringe Zahl vorgeschriebener Messstellen (vgl. Anlage 3 der 22. BImSchV) einer wirklich flächendeckenden Beurteilung entgegensteht und rechtliche Vorgaben für Durchschnittsbildungen nicht existieren. Aussagefähige und repräsentative Ergebnisse werden dadurch erreicht, dass bei der Ermittlung von Grenzwertüberschreitungen die für die Messstellen bestehenden Vorgaben eingehalten werden (so BVerwG, Urt. v. 26.05.04 - 9 A 6/03 -, NVwZ 2004, 1237 ff.).

Die im Luftreinhalte-Aktionsplan Hannover unter Pkt. 7.11 festgelegte Maßnahme "Fahrverbote in der Umweltzone für Fahrzeuge mit höheren Schadstoffemissionen" ist entsprechend ihrem Verursacheranteil an die Emittenten gerichtet, die zur Überschreitung des Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid beitragen, § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG.

Für ihre Umweltzone hat die Beklagte Fahrverbote angeordnet, die im Wesentlichen Dieselfahrzeuge betreffen. Die Kammer geht mit der Beklagten und in Übereinstimmung mit den Sachverständigen davon aus, dass die NO<sub>2</sub>-Belastung in den Städten zu 60 % und damit zu einem überwiegenden Anteil allein vom Straßenverkehr verursacht wird. Hauptverursacher dieser primären NO<sub>2</sub>-Emissionen sind dabei die Dieselfahrzeuge, deren Stickoxidemissionen mehr als dreimal so hoch liegen wie die vergleichbarer Kraftfahrzeuge mit Otto-Motor (vgl. nur ifeu Heidelberg GmbH, "Zur Herkunft der NO<sub>2</sub>-Konzentrationen an einer BAB-Messstelle", September 2005, S. 7, [www.ifeu.de](http://www.ifeu.de)). Entsprechend dem Verursacheranteil sind deshalb die Fahrer von Dieselfahrzeuge grundsätzlich die richtigen Adressaten für Fahrverbote in der Umweltzone und an der Höhe des Schadstoffausstoßes orientierte Fahrverbote für Dieselfahrzeuge sind deshalb grundsätzlich nicht zu beanstanden sein.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme geht die Kammer davon aus, dass die gestaffelt nach der 35. BImSchV angeordneten Fahrverbote i. S. d. § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG geeignet sind, einen wesentlichen Beitrag zur dauerhaften Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung im Stadtgebiet der Beklagten zu leisten und die Schadstoffbelastung in einigen Straßenschluchten sogar unter den europarechtlich geforderten Grenzwert abzusenken.

Welche Fahrzeuge die von der Beklagten eingerichtete Umweltzone ab 2008 noch befahren dürfen, richtet sich - abgesehen von zahlreichen Ausnahmeregelungen - nach der Schadstoffklasse der Fahrzeuge und ihrer entsprechenden Kennzeichnung nach der zum 01.03.07 in Kraft getretenen 35. BImSchV. Diese Verordnung regelt in ihrem § 1 Abs. 1 Ausnahmen von den Verkehrsverboten nach § 40 BImSchG und die Zuordnung von Kraftfahrzeugen zu

Schadstoffgruppen und bestimmt Anforderungen, welche bei einer Kennzeichnung von Fahrzeugen zu erfüllen sind. § 6 Abs. 3 der 35. BImSchV teilt die Fahrzeuge in vier Schadstoffklassen ein. Grundsätzlich gilt zunächst: In die schlechteste Schadstoffklasse 1 (ohne Plakette) fallen Benziner ohne G-Kat und Dieselfahrzeuge schlechter EURO 2, in die Schadstoffklasse 2 (rot) Dieselfahrzeuge mit EURO 2, in die Schadstoffklasse 3 (gelb) Dieselfahrzeuge mit EURO 3 und in die Schadstoffklasse 4 (grün) Benziner besser EURO 1 und Dieselfahrzeuge mit EURO 4 oder besser. Diesen Schadstoffklassen entsprechend hat die Beklagte das Befahren ihrer Umweltzone zeitlich gestaffelt verboten: Ab 2008 dürfen keine Fahrzeuge ohne Plakette mehr fahren, ab 2009 nur noch Fahrzeuge mit gelber und grüner Plakette und ab 2010 nur noch solche mit grüner Plakette.

Strikt nach den EURO - Normen gestaffelte Fahrverbote sollen nach der Prognose der Beklagten die NO<sub>2</sub>-Immissionen bis zum Jahr 2010 um 10 bis 15% senken. Diese Prognose stützt die Beklagte im Wesentlichen auf die Voruntersuchung zum Luftreinhalteplan Hannover des Ingenieurbüros Lohmeyer von Mai 2006 (Materialband 11 a zum Luftreinhalteplan). Das Gutachten Lohmeyer basiert auf einer EURO-Norm-Staffelung der Fahrverbote und errechnet sogar eine Reduktion der NO<sub>2</sub>-Immissionen von bis zu 30 %. Unter der Prämisse, dass sich die Anzahl der Fahrten innerhalb der Umweltzone nicht verändert, ergeben sich für 2010 in besonders belasteten Straßenzügen NO<sub>2</sub>-Immissionen zwischen 35 und 44 µg/m<sup>3</sup>. Der ab 2010 geltende Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> (§ 3 Abs. 4 der 22. BImSchV) würde danach im Stadtgebiet der Beklagten bis auf die Bornumer Straße, die Marienstraße und die Göttinger Straße eingehalten werden können (vgl. Tabelle 6.3 S. 19 des Materialienbandes 11 a).

Die Prognose der Beklagten wird nach Auffassung der Kammer nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die EURO-Klassifizierung an den NO<sub>x</sub>-Emissionen der Fahrzeuge orientiert, während § 3 Abs. 4 der 22. BImSchV die Einhaltung eines Grenzwertes für NO<sub>2</sub>-Immissionen fordert. Da der Schadstoff Stickoxid (NO<sub>x</sub>) die Summe der Schadstoffe Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) beschreibt, erscheint plausibel, dass eine Reduktion des Schadstoffgemischs im Abgas des Fahrzeugs zu einer Reduktion des an der Straßenschlucht gemessenen Immissionswerts für NO<sub>2</sub> führen wird.

Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass nach neueren Erkenntnissen die Oxidationskatalysatoren, mit denen die Diesel-PKW und die überwiegende Anzahl der leichten Nutzfahrzeuge ab EURO 2 ausgestattet sind, um die Luftschadstoffe Kohlenmonoxid (CO) und Kohlenwasserstoffe (HC) zu minimieren, zu einem Anstieg der direkten NO<sub>2</sub>-Emissionen führen. Während sich die NO<sub>x</sub>-Emissionen von EURO 2 zu EURO 4 nahezu halbieren, verbleiben die direkten NO<sub>2</sub>-Emissionen auf etwa dem gleichen Stand, der ca. dem Vierfachen der direkten NO<sub>2</sub>-Emissionen von EURO 1 entspricht (vgl. ifeu Heidelberg GmbH, a. a. O., S. 7). Diese Verschiebung im Abgas der Dieselfahrzeuge hin zu einem höheren NO<sub>2</sub>-Direktanteil bestätigen nach den Ausführungen des Sachverständigen Schöffski auch die Messungen des TÜV Nord. Dennoch geht die Kammer davon aus, dass nach EURO-Normen gestaffelte Fahrverbote grundsätzlich geeignet sind, die NO<sub>2</sub>-Belastung in den Straßenschluchten zu senken. Denn nur ein Bruchteil der NO<sub>2</sub>-Immissionen an der Straße stammt aus den direkten NO<sub>2</sub>-Emissionen; ein nicht zu vernachlässigender Anteil wird durch die NO<sub>x</sub>-Emissionen verursacht. Dies ist nach den Ausführungen der Sachverständigen darauf zurückzuführen, dass der NO-Anteil der NO<sub>x</sub>-Emissionen an der Luft relativ schnell (vor allem mit dem in der Luft enthaltenen Ozon) zu NO<sub>2</sub> oxidiert und zwar auch schon in den wenigen Sekunden, die das Abgas vom Auspuff bis zur Verkehrsmessstation zurück legen muss. Die Oxidation ist bei den hohen an den Verkehrsstationen auftretenden NO<sub>x</sub>-Emissionen zwar durch die Menge des in der Luft zur Verfügung stehenden Ozons begrenzt, findet absolut betrachtet aber in einem erheblichen Umfange statt. Dieser empirische Zusammenhang wurde nach den übereinstimmenden Bekundungen der Sachverständigen in den letzten Jahren wissenschaftlich bestätigt und ist mittlerweile allgemein anerkannt. Nach dem vom Sachverständigen Prof. Dr. Friedrich in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Streudiagramm NO<sub>2</sub> gegen NO<sub>x</sub> verringert sich die NO<sub>2</sub>-Belastung bei Abnahme der NO<sub>x</sub>-Emissionen im Bereich sehr hoher NO<sub>x</sub>-Emissionen leicht unterproportional, im Bereich mittlerer NO<sub>x</sub>-Emissionen in etwa linear und im Bereich niedriger NO<sub>x</sub>-Emissionen

überproportional (vgl. Gutachterliche Stellungnahme Prof. Dr. Friedrich "Einfluss der Verstetigung des Verkehrsflusses auf die NO<sub>2</sub>-Emissionen" S. 4). Insgesamt werden etwa 40 bis 60 % der an den Verkehrsstationen gemessenen NO<sub>2</sub>-Immissionen an der Straße durch die in den NO<sub>x</sub>-Emissionen enthaltenen NO-Anteile verursacht (vgl. Bericht der Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, "Einfluss der Partikelfilternachschrüstung von EURO - 3 Fahrzeugen auf Emissionen von NO<sub>2</sub>- durch Dieselfahrzeuge in Berlin", S. 12). Die Kammer geht daher davon aus, dass bei einem Rückgang der NO<sub>x</sub>-Emissionen auch die NO<sub>2</sub>-Immissionen sinken. Denn da sich der von den Fahrzeugherstellern einzuhaltende Emissionsgrenzwert für NO<sub>x</sub> von EURO 2 zu EURO 4 nahezu halbiert, verringern sich die NO<sub>2</sub>-Immissionen in der Straßenschlucht trotz nahezu gleichbleibender NO<sub>2</sub>-Direktemissionen. Strikt nach den EURO - Normen gestaffelte Fahrverbote sind daher geeignet, die NO<sub>2</sub>-Immissionen zu senken.

Es ist insoweit auch nicht zu beanstanden, dass von den Fahrverboten der Umweltzone Dieselfahrzeuge der EURO 1-Norm (keine Plakette) ebenfalls betroffen sind. Diese Fahrzeuge weisen wegen des fehlenden Oxidationskatalysators zwar nur geringe NO<sub>2</sub>-Direktemissionen auf. Hinsichtlich der NO<sub>x</sub>-Emissionen ist diese Fahrzeuggruppe aber mit den EURO 2-Fahrzeugen (rote Plakette) durchaus vergleichbar (vgl. ifeu Heidelberg GmbH, a. a. O.). Hinzu kommt, dass der durch den Oxidationskatalysator verursachte Anstieg der NO<sub>2</sub>-Direktemissionen im Stadtverkehr messtechnisch kaum nachzuweisen ist. Nach den Ausführungen des Sachverständigen Schöffski benötigt ein Oxidationskatalysator eine Funktionstemperatur von 250 bis 450 Grad Celsius, um das Aufoxidieren zu NO<sub>2</sub> durchzuführen. Diese Temperatur wird bei Innenstadtfahrten jedoch allenfalls an warmen Sommertagen und bei einer Fahrdauer von mehr als 15 min erreicht. Damit entspricht das Emissionsverhalten eines plakettenlosen EURO 1-Fahrzeuges im Stadtverkehr dem eines EURO 2-Fahrzeuges. Auch das Fahrverbot für EURO 1-Fahrzeuge ist damit geeignet, die NO<sub>2</sub>-Belastung in den innerstädtischen Straßenschluchten zu senken.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme geht die Kammer davon aus, dass die dem Luftreinhalteplan der Beklagten zugrunde liegende Prognose des Ingenieurbüros Lohmeyer auch dann Bestand haben kann, wenn man die mit Partikelfiltern nachgerüsteten Dieselfahrzeuge in den Blick nimmt. Nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 der erst zum 01.03.07 in Kraft getretenen 35. BImSchV, die von der Lohmeyer-Prognose vom Mai 2006 naturgemäß noch nicht berücksichtigt werden konnte, besteht für Dieselfahrzeuge ab EURO 2 nämlich die Möglichkeit, durch den nachträglichen Einbau von Dieselpartikelfiltern in die nächst bessere Schadstoffklasse eingestuft zu werden, ohne dass die strengeren Anforderungen der nächst besseren EURO-Norm erfüllt werden müssten. Da der Verordnungsgeber mit dem Instrumentarium der 35. BImSchV insbesondere die Reduzierung zu hoher Feinstaubbelastungen ermöglichen wollte (vgl. Begründung zur 35. BImSchV, BR-Drs. 162/06, S. 1 und 20), ist diese Hochstufung nachgerüsteter Dieselfahrzeuge in die nächst bessere Fahrzeugklasse konsequent. Denn durch den nachträglichen Einbau spezieller Partikelfilter können die Partikelemissionen auf das Niveau der nächst besseren EURO-Norm gesenkt werden. Hinsichtlich der Partikelemissionen besteht dann aber kein Grund, beispielsweise ein Dieselfahrzeug mit EURO 3 besser einzustufen als ein mit Partikelfilter nachgerüstetes Dieselfahrzeug mit EURO 2. Der Beitrag beider zur Feinstaubbelastung ist vergleichbar und auch im Hinblick auf mögliche Fahrverbote innerhalb einer Umweltzone werden beide Fahrzeuge dann folgerichtig gleich behandelt.

Diese Gleichbehandlung eines nachgerüsteten Dieselfahrzeugs mit einem solchen, das die nächst bessere EURO-Norm erfüllt, ist grundsätzlich auch hinsichtlich der von beiden Fahrzeugtypen ausgehenden NO<sub>x</sub>-Emissionen gerechtfertigt, auch wenn nachgerüstete Fahrzeuge nicht die für die entsprechende EURO-Norm geltenden Grenzwerte hinsichtlich der NO<sub>x</sub>-Emissionen einhalten müssen. Nachgerüstete ungerichtete Dieselpartikelfilter sind technisch überwiegend auf dem sog. CRT-System (Continuous Regeneration Trap System) aufgebaut. Um den im Filter gesammelten Dieselruß zu verbrennen, benötigt dieses System NO<sub>2</sub>, das im vorgeschalteten Oxidationskatalysator erzeugt wird. Beim Freibrennen des Filters wird das NO<sub>2</sub> verbraucht; nur ein Teil gelangt in das Abgas des Fahrzeugs. Deshalb besteht ein Großteil der Nachrüstsyste me aus einem Oxidationskatalysator und einem Dieselpartikelfilter als technischer

Einheit (vgl. Gutachten Schöffski vom 17.04.09, S. 2). In diesem System sorgt der Dieselpartikelfilter dafür, dass die NO<sub>2</sub>-Immissionen sogar geringer sind als bei einem mit Oxidationskatalysator ausgestatteten Fahrzeug der EURO-Norm 2 bis 4 ohne Filter. Mit einem CRT- System sind alle nachgerüsteten Diesel-PKW und 77 % der leichten Nutzfahrzeuge ausgestattet (vgl. Bericht der Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, a. a. O., S. 1).

Nur für die verbleibenden leichten Nutzfahrzeuge (23 % der Fahrzeugflotte) und die schweren Nutzfahrzeuge setzt ein nach dem CRT-System arbeitender Dieselpartikelfilter eine vorherige Anreicherung mit NO<sub>2</sub> voraus. Für diese Fahrzeuge müsste ein Oxidationskatalysator zusätzlich eingebaut werden mit der Folge eines höheren Ausstoßes an NO<sub>2</sub>, das im Filter nicht vollständig verbrannt und mit dem Abgas ausgestoßen würde. Für diese Fahrzeuggruppe sind jedoch auch Filtersysteme auf dem Markt, die ohne die Zufuhr von NO<sub>2</sub> funktionieren, z. B. Partikelfilter der Fa. Twin-Tec oder das Ad-blue-System der Fa. Mercedes-Benz. Die Marktanteile dieser Filtersysteme können derzeit noch nicht sicher festgestellt werden; bekannt ist lediglich, dass Mercedes-Benz bei den schweren Nutzfahrzeugen einen Marktanteil von 60 % hält und für diese Fahrzeuge ein NO<sub>2</sub>-neutrales Filtersystem empfiehlt (vgl. Bericht der Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz, a. a. O. S. 2). Die Kammer geht daher davon aus, dass sich auch die Dieselpartikelfilter dieser Fahrzeuggruppe in der Gesamtschau überwiegend NO<sub>2</sub>-neutral verhalten.

Hinzu kommt, dass im Innenstadtverkehr die NO<sub>2</sub>-Emissionen der mit Oxidationskatalysator ausgestatteten Fahrzeuge nicht signifikant höher sind als die von Fahrzeugen ohne Oxidationskatalysator. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Dieselpartikelfilter im Stadtverkehr zwar bereits Partikel sammelt, sie wegen der für das Funktionieren des Oxidationskatalysators noch zu niedrigen Temperaturen mangels NO<sub>2</sub> aber nicht verbrennen kann (vg. Gutachten Schöffski vom 17.04.09, S. 4). Bei den mit Oxidationskatalysator ausgestatteten Dieselfahrzeugen wirkt sich ein Dieselpartikelfilter also bei Überlandfahrten immer NO<sub>2</sub>-vermindernd aus, bei Innenstadtfahrten bleibt er dagegen im Wesentlichen NO<sub>2</sub>-neutral.

In der Summe geht der Sachverständige Dr. Böisinger (Büro Lohmeyer) deshalb davon aus, dass sich die möglicherweise durch die Nachrüstung mit Partikelfiltern ergebenden Effekte lediglich mit einem Faktor von 1 bis 5 % auf die in seinem dem Luftreinhalte- und Aktionsplan der Beklagten zugrunde liegenden Gutachten von Mai 2006 angenommene Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung auswirken. D. h. in einzelnen Straßenschluchten im Gebiet der Umweltzone darf dann keine NO<sub>2</sub>-Verringerung von bis zu 30 %, sondern nur eine von bis zu 25 % angenommen werden. Nach den Ausführungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung wurden derartige negative Effekte der Nachrüstfilter auf die prognostizierte NO<sub>2</sub>-Verminderung bei Aufstellung des Luftreinhalte- und Aktionsplans bereits befürchtet und dadurch berücksichtigt, dass man sehr konservativ gerechnet habe und nur von einer Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung zwischen 10 und 15 % ausgegangen sei. Eine Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung durch die nach der 35. BImSchV gestaffelten Fahrverbote der Umweltzone in dieser Größenordnung hält auch die Kammer nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme für realistisch. Dieses Verminderungspotential stimmt tendenziell überein mit den Prognosen für die Berliner Umweltzone, die die Berliner Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz in ihrem bereits zitierten Bericht unter Berücksichtigung der Auswirkungen von Oxidationskatalysator und Dieselpartikelfilter angestellt hat.

Die von der Beklagten ausgesprochenen Fahrverbote sind erforderlich i. S. d. § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG. Mit weniger einschneidenden Maßnahmen kann das europarechtlich vorgegebene Ziel der Verminderung von Luftverschmutzung nicht erreicht werden.

Entgegen der Auffassung des Klägers stellt allein die Verstetigung des Verkehrsflusses durch eine miteinander vernetzte Steuerung der Lichtsignalanlagen kein milderes Mittel dar, um die NO<sub>2</sub>-Belastung im Innenstadtbereich der Beklagten zu senken. Nach den Ausführungen des Sachverständigen Prof. Dr. Friedrich

können aufeinander abgestimmte Lichtsignalanlagen zwar für einzelne Hauptverkehrsstraßen zu einer Verringerung der NO<sub>2</sub>-Emissionen um bis zu 30 % führen. Ob ein derartiges Verminderungspotential konkret für das Stadtgebiet der Beklagten besteht, konnte der Sachverständige in der mündlichen Verhandlung allerdings nicht bestätigen. Dies hält die Kammer auch für ausgeschlossen. Denn nach den Ausführungen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung erfolgt bereits an allen Hauptstraßen eine Koordination der Lichtsignalanlagen, die sog. "Grüne Welle". D. h. die vom Kläger geforderte Verstetigung des Verkehrsflusses wird bereits - zumindest teilweise - umgesetzt. Einer noch weitergehenden Verstetigung steht in vielen Straßen die durch den Rat der Beklagten beschlossene Vorrangschaltung für den Öffentlichen Personennahverkehr entgegen. Diese Vorrangschaltung soll die Attraktivität von Bussen und Bahnen durch kürzere Fahrzeiten und größere Pünktlichkeit steigern und damit die Anzahl der Individualfahrten im Innenstadtbereich vermindern. Der Sachverständige Prof. Dr. Friedrich räumt ein, dass seine Verminderungsprognose auf der Annahme beruht, dass an einigen Stellen in Stadtgebiet der Beklagten die Vorrangschaltung für den Öffentlichen Personennahverkehr aufgegeben bzw. abgeschwächt werden müsste. Gleichzeitig geht der Sachverständige aber davon aus, dass mit der Verkehrsverstetigung keine Zunahme des Verkehrs zu erwarten ist. Diese Prämisse hält die Kammer für unrealistisch. Denn wenn die Fahrt mit Bus oder Straßenbahn durch längere Fahrzeiten unattraktiver und gleichzeitig die Fahrt mit dem Privat-PKW wegen verringerter Wartezeiten vor den Lichtsignalanlagen kürzer und angenehmer wird, liegt es auf der Hand, dass die Bürger für die Fahrt in die Innenstadt verstärkt den eigenen PKW wählen werden. Damit aber würde die Verringerung der Abgasemissionen, die man durch weniger Beschleunigungsvorgänge nach der Wartezeit vor der roten Lichtsignalanlage erreichen könnte, durch die Zunahme des Straßenverkehrs kompensiert. Selbst wenn eine "Grüne Welle" unter Beibehaltung der Vorrangschaltung für den Öffentlichen Personennahverkehr realisiert werden könnte, würde der Privat-PKW dadurch gegenüber Bus oder Bahn attraktiver, so dass auch in diesem Fall mit einer Verkehrszunahme zu rechnen wäre (vgl. Belter, "Ökologische Folgewirkungen von ÖPNV- Beschleunigungsmaßnahmen", S. 11). Da optimierte Verkehrsströme stets weiteren Verkehr erzeugen, kann die Einhaltung des ab 2010 geltenden Grenzwertes für NO<sub>2</sub> durch eine Verkehrsverstetigung allein nicht erreicht werden. Die Kammer geht davon aus, dass eine gesetzeskonforme Luftreinhaltung nur durch eine Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Personennahverkehrs und - parallel dazu - mit restriktiven Maßnahmen gegenüber dem motorisierten Individualverkehr erreicht werden kann (vgl. Belter, a. a. O., S. 12). Mit der Vorrangschaltung für Busse und Bahnen (Pkt. 6.3) und den Fahrverboten der Umweltzone (Pkt. 7.11) hat die Beklagte beide Maßnahmen in ihrem Luftreinhalte- und Aktionsplan umgesetzt. Das ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Zu Unrecht rügt der Kläger, dass eine das gesamte Innenstadtgebiet der Beklagten umfassende Umweltzone nicht erforderlich und eine Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung auch durch kleinere "Umweltzonen" für einzelne besonders belastete Straßenzüge erreicht werden könne. Hierzu weist die Beklagte zu Recht darauf hin, dass die gewählte Abgrenzung der Umweltzone zur Erreichung eines wahrnehmbaren Effekts und aus verkehrstechnischen Gründen - etwa um Ausweichverkehr zu vermeiden - erforderlich ist. Dabei drängt sich der Zuschnitt der Umweltzone durch die Straßenführung in Hannover geradezu auf. Die Begrenzung im Osten, Süden und Westen durch das bestehende Schnellwegsystem liegt nahe und im Norden hätte nach Auffassung der Kammer auch die Bundesautobahn 2 als Begrenzung gewählt werden können. Dass die Umweltzone hier kleiner gezogen wurde, verletzt jedenfalls Rechte des Klägers nicht. Da bei einer Stadtdurchquerung von Ost nach West oder von Nord nach Süd ohnehin das autobahnähnlich ausgebaute Schnellwegesystem genutzt wird, was vielleicht eine um den einen oder anderen km längere Strecke, jedenfalls aber eine wesentlich geringere Fahrzeit bedeutet, entsteht mit der Umweltzone auch kaum eine Verkehrsverlagerung, die aber nicht zu vermeiden gewesen wäre, wenn man Fahrverbote nur für einzelne Straßenzüge ausgesprochen hätte.

Schließlich sind die Fahrverbote innerhalb der Umweltzone auch verhältnismäßig i. e. S., § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die strikte Handlungsverpflichtung, die sich aus § 47 Abs. 1 BImSchG für die Beklagte ergibt. Da die europarechtlich vorgegebenen Grenzwerte für Luftschadstoffe bis 2010 eingehalten werden müssen und ein mit den Fahrverboten vergleichbar geeignetes Mittel zur Erreichung der Grenzwerte nicht vorliegt,

verbleibt der Beklagten kaum Handlungsspielraum. Zudem handelt es sich bei Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) um ein hochgiftiges Gas, das in geringen Konzentrationen kaum wahrgenommen wird, aber Kopfschmerzen und Schwindel auslöst. Höhere Konzentrationen können Atemnot und Lungenödeme verursachen. Den Gesundheitsschutz für die Bewohner an den vielbefahrenen Straßen ihrer Innenstadt und ihre europarechtlich vorgegebene Verpflichtung zur Luftreinhaltung hat die Beklagte höher bewertet als die Interessen der Besitzer von Kraftfahrzeugen ohne moderne Umwelttechnologie, die ihren Wagen auch in der Innenstadt nutzen wollen. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden, zumal der Luftreinhalte- und Aktionsplan einen umfangreichen Ausnahmekatalog vorsieht, der Bagatellfälle (geringe Fahrleistung in der Umweltzone), wirtschaftliche und soziale Härtefälle, Fahrten im öffentlichen Interesse und weitere Sonderfälle privilegiert.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 11, 711 Satz 1 ZPO.

Weil der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung zukommt, hat die Kammer die Berufung zugelassen, § 124 a Abs. 1 Satz 1 VwGO.

---