

Allgemeine Einführung

Eine Gemeinschaft hat die höchstpersönlichen Grundrechte und insbesondere die körperliche Unversehrtheit jedes einzelnen Mitglieds zu schützen, auf dessen Genialität, Leistungsfähigkeit, Kreativität und Gesundheit sie angewiesen ist, um die Aufgaben erfüllen und den Gemeinnutzen steigern zu können, die nur gemeinsam zu bewältigen sind. Andererseits ist auch jedes Mitglied einer Gemeinschaft in seiner Existenz zwangsläufig auf die Hilfe der Gemeinschaft angewiesen. Um die Gemeinschaft zu erhalten und zu stärken, müssen die Einzelinteressen mit den **wohl**verstandenen Interessen der Gemeinschaft in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Es gilt aber das Wort „Gemeinnutz vor Eigennutz.“ Recht ist, was der Gemeinschaft nützt. Keiner hat das Recht, das Boot der Gemeinschaft aus Eigeninteresse zum Sinken zu bringen, er wird mitertrinken.

Bei allen Rechten und Ansprüchen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der sowohl die Rechte und Schaffenskraft des Individuums als auch das Gemeinwohl angemessen berücksichtigt. Unterschiedliche Interessen oder Rechte sind nach ihrem Gewicht oder Rang ganz konkret und in allen Einzelheiten zu bewerten.

Grundrechte der Person, die geschriebenen oder ungeschriebenen Verfassungsrang besitzen, stehen in einem Rechtsstaat über den persönlichen rein wirtschaftlichen und nicht gemeinnützigen Werten und Ansprüchen, die sich lediglich auf „einfaches“ Recht nicht verfassungsrechtlicher Art stützen. Das Recht auf Leben ist unantastbar. Dennoch kann die Gemeinschaft - nicht nur in einer Pandemie - gezwungen sein, im Interesse des Gemeinwohls eine schwerwiegende Auswahl zu treffen, wem z.B. **kein** Recht auf Beatmung zusteht, wenn weniger Geräte vorhanden sind als Patienten. Die Gemeinschaft kann sich darauf berufen, dass auch Grundrechte der Person ihre Grenzen am Gemeinwohl finden, dem ungeschriebenen Recht mit dem höchsten Verfassungsrang.

Die Frage, ob Verkehrsverbote rechtmäßig oder rechtswidrig sind, kann nur beantwortet werden, wenn man die jeweilige konkrete Forderung (Anspruchsgrundlage) der

Befürworter und Gegner von Verkehrsverboten gegenüber den Rechten (Ansprüchen) der Gemeinschaft daran misst, ob das absolute Recht des einzelnen Individuums auf saubere Luft an jedem Punkt im Schutzgebiet den Vorrang genießt gegenüber dem Recht auf Mobilität und Förderung des Gemeinwohls der allgemeinen Wohnbevölkerung. Deshalb kann nicht ausnahmslos jedem eine einheitliche Luftqualität an jedem Punkt des Schutzgebiets garantiert werden. Die Literatur und die Rechtsprechung geben auf diese Frage noch immer keine klare Antwort. Politiker, Exekutive und Fahrverbotsgegner verbeißen sich in die Magie der technisch außerordentlich komplexen Erhebung von Daten. Es fehlt das Einfühlungsvermögen in Sachverhalte und in das von der technischen Wissenschaft geprägten, in der Sprache etwas sperrigen, aber präzisen Immissionsrecht sowie die Unterscheidung zwischen Punkt- und Flächenmesswerten, auf die sie sich beziehen, d.h. laut Gesetz repräsentativ sind. In der Summe ist die allgemeine Verwirrung dem Zeitgeist geschuldet, der sich z.Zt. wieder mehr nach den unabänderlichen Naturgesetzen zu richten beginnt.

In einem Rechtsstaat ist nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung ganz bewusst verschiedenen Organen zugewiesen, was strikt zu beachten ist. Soweit es sich nicht um ungeschriebenes Recht handelt, ist die Rechtssetzung dem Parlament und nicht der Verwaltung oder den Gerichten vorbehalten. Diese beiden Organe sind an Gesetz und Recht gebunden. Die Verwaltung kann nur Recht verordnen oder Ermessen ausüben, wenn sie dazu vom Gesetzgeber ermächtigt worden ist. Das Gericht darf nur Recht sprechen und das Recht auslegen; es hat hier keinen Ermessensspielraum, der wiederum nur der Verwaltung zusteht. Das Gericht darf aber nach der Feststellung der Art des Rechtsanspruchs prüfen, ob die Verwaltung bei der Durchsetzung des Rechts von ihrem Ermessen überhaupt oder nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den richtigen Gebrauch gemacht hat.

Prüfumfang

1. Welche Bedeutung und welcher Rang dem **Recht** des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Luftqualität einzuräumen ist, deren Maßstab der Grenzwert in Mikrogramm je Kubikmeter NO₂ entweder mit normierten Messgeräten oder mit Hilfe von weniger genauen **Prognosedaten** ermittelt wird, die auf

gemessenen Volumenwerten von NO₂-Konzentrationen der Außenluft an Quell- oder Straßenpunkten mit den höchsten Konzentrationen gemessen werden.

2. Es ist streitig, ob dieser Grenzwert an Quellpunkten mit den höchsten Werten als fiktiver Punktwert für das Schutzgebiet an jedem beliebigen Punkt im Schutzgebiet oder nur als tatsächlicher Wert an den Punkten der Fläche des Schutzgebiets zu erheben ist, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind.

Sachverhalt

Das Urteil des BVerwG vom 22.02.2018 - G 7 C 30.17 - hat nur die streitige Frage entschieden, dass Verkehrsverbote keiner Plakettenregelung zur Kennzeichnung einer Schadstoffklasse der einzelnen Fahrzeuge bedürfen. Es genügen die Verbotsschilder der StVO mit entsprechendem Zusatzschild, das nach der Rechtsprechung „mit einem Blick“ zu erfassen ist; das hängt u.U. von der Umgebung des Aufstellortes ab, z.B. in zugewachsenen Büschen.

Als Revisionsgericht war das Gericht nach §132 VwGO an den vom VG Stuttgart festgestellten Sachverhalt gebunden, der allein auf den Messwerten vom Stuttgarter Neckartor beruhte, die vom Kläger und Land BW übereinstimmend vorgetragen worden waren. Eine sachliche Beweiserhebung durch das Revisionsgericht war unzulässig. Sie hätte nur durch das zuständige Berufungsgericht erfolgen können. Die weitere Sachaufklärung war eine politisch umstrittene Frage. Um die Regierungskoalition nicht zu gefährden, war auf eine Berufung zum VGH Mannheim als Tatsacheninstanz bewusst verzichtet worden. Die tatsächlichen Feststellungen des VG Stuttgart waren für das nur für reine Rechtsfragen zuständige BVerwG bindend. Es hatte nur über die damals streitige „Plakettenregelung“ zur Kennzeichnung der unterschiedlichen Schadstoffklassen der Autos und über die Rechtmäßigkeit des Verkehrsverbots aufgrund der auch vom Land BW bestätigten Überschreitung des Grenzwerts zu entscheiden. Nicht beantragt war von den Prozessparteien die Rechtsfrage, ob es zulässig ist, den gesetzlichen NO₂-Grenzwert allein an der Straße zu bestimmen. Das Urteil bestätigte deshalb das Verkehrsverbot der Vorinstanz, verpflichtete aber das Land BW, die Verhältnismäßigkeit des Verkehrsverbots in Stuttgart erneut zu überprüfen. In den Urteilsgründen erläuterte das Gericht ausführlich, was bei dieser Prüfung zu beachten ist. Eine direkte Verpflichtung der Verwaltung war insoweit nicht zulässig, weil nach der Verfassung allein die Verwaltung

für die Ausübung des Ermessens zuständig ist, deren Rechtmäßigkeit von den Gerichten nur zu überprüfen ist.

Die Exekutive sah sich nach dem Urteil nicht gezwungen, die Rechtsgrundlage selbst zu überprüfen und übernahm die extensivsten Überlegungen des BVerwG. Es ist sinnvoll, höchstrichterliche Urteile zu beachten. Soweit sie unrechtmäßig sind, bleibt nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht, bei dem aber nur Verstöße gegen die Verfassung, nicht aber reine Rechtsfragen, z.B. Ermessensentscheidungen der Exekutive bei Allgemeinverfügungen oder beim Erlass von Rechtsverordnungen zur Entscheidung angenommen werden. In unserem Fall ist außerdem zur Klärung eine Vorlage an den EuGH möglich, die auch dem BVerwG gestattet ist, wenn es an einer Rechtsfrage zweifelt.

Rechtsgrundlagen für Verkehrsverbote

Es wird m.W. allgemein davon ausgegangen, dass das BImSchG/V im weitesten Sinne entweder dem durch das Grundgesetz garantierten Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Person dient, wobei stillschweigend unterstellt wird, dass die gesetzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität diesem Ziel auch dann dienen, wenn ein Kausalzusammenhang zwischen NO₂ und Gesundheitsschäden nur vermutet wird, aber nicht wissenschaftlich bewiesen werden kann. Die nicht erwiesene Kausalität wird von der WHO, die den Grenzwert mitbestimmt hat, auch eingeräumt; auch andere namhafte Wissenschaftler sehen dies so. Unbestritten ist, dass eine bessere Luftqualität sowohl jedem Individuum als auch dem Wohlbefinden der allgemeinen Wohnbevölkerung zuträglich ist, die im Gesetz angesprochen wird.

Erst nach der Klärung des Gesetzesziels des BImSchG/V und etwaiger Fehlinterpretationen kann in einem zweiten Schritt beurteilt werden, ob der Maßstab für den Gesundheitsschutz, der Grenzwert an einzelnen besonders starken Schadstoffquellen (Punkten) oder in der Fläche des Wohngebiets zu ermitteln ist.

Vorab einige Hinweise zur Rechtssystematik, die bei der Lösung des Problems nicht ohne Bedeutung sind. Das Primärrecht der EU besteht aus dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). In den Verträgen werden die grundlegenden Regelungen in der EU aufgeführt. Der EUV betrifft die grundlegenden Bestimmungen der EU. Die Zuständigkeiten werden im AEUV geregelt. Die EU-Rechte sind von den Organen und Institutionen der Union und den Mitgliedsstaaten zu beachten. Auf der Grundlage dieses Primärrechts aus EUV und AEUV

beschließt der Rat der EU das sogenannte „Sekundärrecht“. Die Rechtsformen sind nach Artikel 288 AEUV: Verordnung, Richtlinie, Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme. Richtlinien, wie das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) müssen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Wird eine Richtlinie nicht umgesetzt, können sich Unionsbürger vor nationalen Gerichten darauf berufen.

Das einheitliche EU-**Recht** zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität ist die EU-Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG). Sie wurde mit dem BImSchG und der hierzu ergangenen 39. BImSchV umgesetzt.

Die sogenannten **Erwägungsgründe** 2, 5 bis 7 und 14, der entsprechenden EU-Richtlinie lauten:

„(2) Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt insgesamt ist es von besonderer Bedeutung, den Ausstoß von Schadstoffen an der Quelle zu bekämpfen und die effizientesten Maßnahmen zur Emissionsminderung zu ermitteln und auf lokaler, nationaler und gemeinschaftlicher Ebene anzuwenden. Deshalb sind Emissionen von Luftschadstoffen zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern und angemessene Luftqualitätsziele festzulegen, wobei die einschlägigen Normen, Leitlinien und Programme der CURIA - Dokumente Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu berücksichtigen sind.

(5) Für die Beurteilung der Luftqualität sollte ein einheitlicher Ansatz gelten, denen gemeinsame Beurteilungskriterien zugrunde liegen. Bei der Beurteilung der Luftqualität sollte der Größe der der Luftverschmutzung ausgesetzten **Bevölkerung** Rechnung getragen werden. Daher sollte das Hoheitsgebiet der einzelnen Mitgliedstaaten in Gebiete oder Ballungsräume aufgeteilt werden, die der Bevölkerungsdichte entsprechen.

(6) Wenn möglich, sollten Modellrechnungen angewandt werden, **damit Punktdaten im Hinblick auf die räumliche Verteilung der Konzentration interpretiert werden können. Dies könnte als Grundlage für die Berechnung der kollektiven Exposition der Bevölkerung dienen**, die in dem betreffenden Gebiet lebt.

(7) Damit gewährleistet ist, dass die gesammelten Daten zur Luftverschmutzung hinreichend repräsentativ und gemeinschaftsweit vergleichbar sind, ist es wichtig, dass

für die Beurteilung der Luftqualität standardisierte Messtechniken und gemeinsame Kriterien für die Anzahl und die Wahl der Standorte der Messstationen Anwendung finden. Da die Luftqualität auch mit Hilfe anderer Techniken als Messungen beurteilt werden kann, müssen Kriterien für die Verwendung und der erforderliche Genauigkeitsgrad dieser Techniken festgelegt werden.

(14) In Gebieten und Ballungsräumen, in denen langfristige Ziele für Ozon oder die Beurteilungsschwellen für andere Schadstoffe überschritten werden, sollten ortsfeste Messungen vorgeschrieben werden. **Daten aus ortsfesten Messungen können durch Modellrechnungen und/oder orientierende Messungen ergänzt werden, damit punktbezogene Daten im Hinblick auf die geografische Verteilung der Konzentration interpretiert werden können.** Ferner sollte die Anwendung ergänzender Beurteilungsverfahren eine Verringerung der erforderlichen Mindestzahl ortsfester Probenahmestellen ermöglichen.“

Zusammenfassung: Die Erwägungen des Gesetzgebers äußern sich nicht zu den Motiven, aber ganz konkret zum **Recht**, d.h., wie die entscheidenden Werte, zu ermitteln sind. Die hinter dem Vorhaben stehenden Absichten sind vernünftig. Es besteht auch ein gesellschaftliches Bedürfnis, die Luftqualität im Interesse des allgemeinen und persönlichen Wohlbefindens sowie der Gesundheit zu verbessern, auch wenn kein entsprechender Nutzen oder Schaden wissenschaftlich erwiesen ist.

Schutzziel Wohnbevölkerung

Das Schutzziel des Gesetzes ist die große Zahl der Bevölkerung, die der Luftverschmutzung ausgesetzt ist. Das Schutzgebiet erstreckt sich auf die Fläche des Wohngebiets, von dem bestimmte Bereiche ausgenommen sind. Die Erwägungen regeln genau, wo und wie die Daten zur Bestimmung des Grenzwerts zu erheben sind, die dem Schutzziel dienen: Punktdaten sind auf die räumliche Verteilung der Konzentration in der Wohngebietsfläche umzurechnen. Die räumliche Interpretation der Verteilung der Konzentration bildet die Grundlage für die Berechnung der kollektiven Exposition der Bevölkerung. Daten aus ortsfesten Messungen und/oder orientierende Messungen sind zu modellieren, um punktbezogene Daten auf die geografische Verteilung der Konzentration interpretieren zu können.

Auf dieses Schutzziel, das sich nach den Erwägungen des Gesetzgebers eindeutig auf die Gemeinschaft der allgemeinen Wohnbevölkerung bezieht, kann sich selbstredend auch jedes einzelne Mitglied aus der Wohnbevölkerung berufen. Es bleibt aber zu klären, ob der einzelnen Person als Individuum darüber hinaus noch andere höchstpersönliche Rechte und Ansprüche zustehen, die mit dem BImSchG/V konkurrieren.

Höchstpersönlicher Schutz der Person

Der verfassungsrechtlich garantierte absolute Schutz der Person vor Körperverletzungen ist in unserer und der europäischen Rechtsordnung im Straf- und Zivilrecht geregelt. Er setzt aber den **konkreten** Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs zwischen Schädigungstatbestand und seiner Wirkung voraus. Es besteht offensichtlich ein Unterschied zwischen dem höchstpersönlichen Recht auf körperliche Unversehrtheit und der öffentlich-rechtlichen Regelung der Luftqualität im BImSchG und der entsprechenden Verordnung (BImSchV), die in deutsches Recht umgesetzt wurde (unechte Anspruchskonkurrenz) und dem Staatsziel des Artikel 20a GG entspricht. Als einfaches Gesetz begründet es auf den ersten Blick weniger Rechte, sofern sich bei der nachstehenden Prüfung keine Anhaltspunkte für einen höchstpersönlichen verfassungsrechtlich geschützten höheren Rang **ergeben**.

Kommentiert [M1]:

Umsetzung der Richtlinie im BImSchG

Die Exekutive sah sich nach dem o.a. Urteil des BVerwG vom 22.02.2018 nicht gezwungen, die Rechtsgrundlage selbst zu überprüfen, obwohl das BVerwG die unvollständige Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Urteil der Vorinstanz beanstandet und gegen zonale Verkehrsverbote gewichtige Argumente angeführt hatte. Sachliche Bedenken zur technischen Erhebung oder Entwicklung der NO₂-konzentrationen waren vor dem BVerwG rechtlich unzulässig, wie vor kurzem vom Vorsitzenden des Gerichts im „Reutlinger Verfahren“ wieder erneut deutlich gemacht wurde, der zurecht jeden Vortrag zu Sache zurück wies. Es wurde aber keine einzige Rechtsfrage gestellt, wo und wie die Grenzwerte rechtmäßig zu bestimmen sind; auch nicht vom OB der beigeladenen Stadt. Dass die Vertreter der beiden Parteien diese Frage nicht stellten, war klar, da sich die DUH und das Land BW zumindest in der Vergangenheit völlig einig waren; das kann sich ändern, denn die Verkehrsverbote haben auch eine politische Wirkung. Zur Beantwortung der vor Gericht nicht gestellten Frage ist nicht nur

das Schutzziel des Gesetzes (Anspruchsgrundlage) genauer zu analysieren, sondern anschließend auch zu prüfen, wo und wie der maßgebliche Grenzwert zu bestimmen ist, um dem Schutzziel zu dienen. Danach erst kann die Güterabwägung zwischen dem Schutz der Einzelperson und dem Schutz der Wohnbevölkerung vorgenommen werden, sofern sie dann noch erforderlich ist.

Es wird m.W. allgemein davon ausgegangen, dass das BImSchG/V im weitesten Sinne entweder dem durch das Grundgesetz garantierten Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Person dient, wobei stillschweigend unterstellt wird, dass die gesetzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität diesem Ziel auch dann dienen, wenn ein Kausalzusammenhang zwischen NO₂ und Gesundheitsschäden vermutet, aber nicht wissenschaftlich bewiesen werden kann. Die nicht erwiesene Kausalität wird von der WHO, die den Grenzwert mitbestimmt hat, auch eingeräumt; auch andere namhafte Wissenschaftler sehen dies so. Unbestritten ist, dass eine bessere Luftqualität sowohl jedem Individuum als auch dem Wohlbefinden der allgemeinen Wohnbevölkerung zuträglich ist, die im Gesetz angesprochen wird.

Die folgende Klärung des Gesetzesziels folgt der Reihenfolge der Paragraphen in den Gesetzen und entsprechenden Anlagen, die zitiert und danach, soweit aus meiner Sicht nötig, kommentiert werden, da die beiden klärungsbedürftigen Fragen überschaubar sind.

Nach § 1 BImSchG sind Menschen, Tiere und Pflanzen, der Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen ist vorzubeugen.

Verkehrsbeschränkungen oder Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verbesserung der Luftqualität können nach § 40 Abs. 1 BImSchG von der zuständigen Straßenverkehrsbehörde nach den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften angeordnet werden, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht. Die Straßenverkehrsbehörde kann im Einvernehmen mit der für den Immissionsschutz zuständigen Behörde Ausnahmen von Verboten oder Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs zulassen, wenn unaufschiebbare und überwiegende **Gründe des Wohls der Allgemeinheit** dies erfordern. Nach Absatz 2 können sich die Maßnahmen auf bestimmte Straßen oder

Gebiete beschränken, wenn der Kraftfahrzeugverkehr zur Überschreitung der in einer Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1a festgelegten Immissionswerte beiträgt und die für den Immissionsschutz zuständige Behörde dies im Hinblick auf die **örtlichen Verhältnisse** für geboten hält, um schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen zu vermindern oder deren Entstehen zu vermeiden. **Hierbei sind die Verkehrsbedürfnisse und die städtebaulichen Belange zu berücksichtigen.**

In Abs. 3 wird die Bundesregierung ermächtigt, in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln, dass Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise ausgenommen sind oder werden. Dies ist in gem. § 48a Abs. 4a geschehen und gibt m.E. keinen Anlass zu Interpretationsproblemen; außer der Frage der Rechtmäßigkeit auf die weiter unten noch kurz eingegangen wird. Die Verordnung kann auch regeln, dass nur **bestimmte Fahrten oder Personen** ausgenommen sind oder ausgenommen werden können, wenn das **Wohl der Allgemeinheit** oder unaufschiebbare und **überwiegende Interessen des Einzelnen** dies erfordern. Luftreinhaltepläne mit den erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen sind nach § 47 zu erstellen, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Der Luftreinhalteplan muss den **Anforderungen der Rechtsverordnung** entsprechen und die Maßnahmen müssen für eine Verbesserung der Luftqualität **geeignet** sein.

Aus dem Gesetz ergeben sich zusammengefasst die folgenden Gesichtspunkte, die durchaus sinnvoll sind, sich auf die allgemeine Wohnbevölkerung beziehen und eine gesetzliche Regelung der Schadstoffbelastung erfordern, die dem Staatsziel entsprechen.

- Wohl der Allgemeinheit
- örtliche Verhältnisse
- Verkehrsbedürfnisse
- städtebauliche Belange
- Ausnahmen vom Verbot für bestimmte Fahrten oder Personen, wenn das Wohl der Allgemeinheit oder unaufschiebbare und überwiegende Interessen des Einzelnen dies erfordern.

Das BImSchG ist ein **einfaches** Gesetz, das nach der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes durchzusetzen ist. Es ist im Rang den Grundrechten einer Person nachgeordnet. Dies ist bei der Bewertung der gegeneinander abzuwägenden Interessen zu berücksichtigen. Der Anspruch auf Einhaltung einer bestimmten Außenluftqualität und das Gemeinwohl, das ganz wesentlich auf einem funktionierenden Straßen- und Wegerecht beruht und sich nach allem zu richten hat, was der Gemeinschaft nützt, müssen zueinander in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Die gesetzlichen Regelungen, Absichten und Begründungen lassen erkennen, dass das **Gemeinwohl** in seinen verschiedenen Ausprägungen im Vordergrund steht, das nicht vom Umweltschutz allein bestimmt wird. Der Gesetzgeber hat seine Verpflichtungen in Umweltbelangen angemessen und ausreichend erfüllt. Er hat hierbei einen Ermessensspielraum, solange Art. 20 GG, der nicht zu den Grundrechten zählt, in seinem Wesenskern nicht verletzt ist. Die gesetzgebende Gewalt liegt bei den von der Verfassung bestimmten Organen. In Deutschland und der EU steht dem einzelnen Bürger im Umweltrecht kein höchstpersönliches Grundrecht oder Sonderrecht zu. Der einzelne Bürger kann seine höchst persönlichen Ansprüche weder mit einem Staatsversagen beim Umweltschutz noch mit einer extensiven, nicht vom Gesetz gedeckten Auslegung des BImSchG begründen. Die den gemeinnützigen Verbänden wie der DUH eingeräumte Klagebefugnis ist höchst fragwürdig, weil eigenverantwortliches Verhalten und die Geltendmachung von Ansprüchen in eine Hand gehören. Die vom BImSchG garantierte Luftqualität steht im Rang unter dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit, das (allein) vom Zivil- und Strafrecht ausreichend geschützt wird.

Herr Schraag hat mich darauf hingewiesen, dass diese Überlegungen vom EuGH bestätigt werden, der mit Beschluss vom 4. Mai 2018 in der Rechtssache T-197/17 die Klagen von 1.429 natürlichen Personen wegen fehlender Rechtsgrundlage zurückgewiesen hat, die behaupteten, dass ihnen wegen des ungenügenden Schutzes der Atemluft in der Verordnung sich ihr Gesundheitszustand verschlechtert und zu materiellen Schäden geführt habe. Ferner seien ihnen immaterielle Schäden entstanden, weil sie sich Sorgen um ihre eigene Person und um ihr Umfeld machten und das Vertrauen darin verloren hätten, dass die Unionsorgane zur Bekämpfung der Umweltzerstörung tätig würden. Mit seinem Beschluss wies das Gericht die Schadensersatzklage ab. Das Gericht wies darauf hin, dass eine außervertragliche

Haftung der Union von drei kumulativen Voraussetzungen abhängt, und zwar muss **1.** ein Unionsorgan einen hinreichend qualifizierten Verstoß gegen eine Rechtsvorschrift begangen haben, die dem **Einzelnen** Rechte der Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission vom 20. April 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6) (ABl. 2016, L 109, S. 1) - Rechtssachen T-339/16, T-352/16 und T-391/16 - verleihen soll, **2.** der behauptete Schaden tatsächlich eingetreten sein und **3.** ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verhalten der Union und dem Schaden bestehen.

In diesem Fall kommt das Gericht, ohne zur ersten und zur dritten dieser Voraussetzungen Stellung zu nehmen zu dem Ergebnis, dass der tatsächliche Eintritt der von den 1.429 Personen geltend gemachten Schäden nicht hinreichend erwiesen ist. Insoweit obliegt es dem Kläger, den tatsächlichen und sicheren Eintritt sowie den Umfang des von ihm behaupteten Schadens zu beweisen und darzutun, dass er dadurch persönlich beeinträchtigt wird. Begehrt er den Ersatz eines immateriellen Schadens, muss er insbesondere den Nachweis erbringen, dass die dem betreffenden Organ vorgeworfene Handlung aufgrund ihrer Schwere geeignet ist, ihm einen solchen Schaden zuzufügen.

Das Gericht stellt jedoch zum einen fest, dass der Umfang des mit einer Verschlechterung der Luftqualität verbundenen Schadens nicht hinreichend nachgewiesen wird, weil eine Bilanz der auf die streitigen Rechtsvorschriften zurückzuführenden zusätzlichen Schadstoffemissionen nur höchst annäherungsweise und pauschal, erst nach einiger Zeit und mit sehr unsicheren Ergebnissen erstellt werden könnte. Insbesondere ließe sich nicht vorhersagen, in welchem Maß sich potenzielle Käufer, wenn die Kommission strengere Grenzwerte festgelegt hätte, sofort den – möglicherweise weniger zahlreichen – Fahrzeugtypen zugewandt hätten, die diese Grenzwerte einhielten und die Prüfverfahren erfolgreich durchlaufen hätten, oder ob sie es vorgezogen hätten, ihr altes Fahrzeug länger zu behalten. Zum anderen haben die 1.429 Kläger, obwohl sie so zahlreich sind und in verschiedenen Regionen oder unter unterschiedlichen Bedingungen wohnen und leben, zur Stützung ihrer Anträge pauschal argumentiert und allgemeine Gesichtspunkte vorgetragen, aber keinen individuellen Gesichtspunkt, der es ermöglicht hätte, die persönliche Situation jedes Einzelnen in Bezug auf die geltend gemachten Schäden zu beurteilen.

Zu den immateriellen Schäden führt das Gericht aus, dass der Umstand, dass alle Betroffenen für das Problem der Luftverschmutzung besonders sensibilisiert sein mögen, nicht für den Nachweis ausreicht, dass sich jeder von ihnen tatsächlich so große Sorgen um seine Gesundheit und die seines Umfelds macht, dass seine Existenzbedingungen in einem für die Zuerkennung von Schadensersatz hinreichenden Maß beeinträchtigt werden. Generell weist das Gericht darauf hin, dass ein möglicherweise von jedem empfundenes Gefühl keinen ersatzfähigen immateriellen Schaden darstellt.

Das Verursacherprinzip

Nach § 47 (4) BImSchG sind die Maßnahmen nach dem Verursacheranteil unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen **alle** Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte in einem Untersuchungsgebiet beitragen.

Kommentar: Damit ist nicht ausnahmslos jede kleine Schadstoffquelle gemeint, sondern nur solche, die einzeln oder in der Summe einen **wesentlichen** mess- oder berechenbaren Anteil an der Verschlechterung der Luftqualität haben, die in der Summe erst im städtischen Hintergrund des **Schutzgebiets** ermittelt werden kann. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten kann nicht allein nach Schadstoffklassen der Autos beurteilt werden. Nach den gesetzlichen Anforderungen können damit insbesondere keine totalen Verkehrsverbote begründet werden; auf die folgenden Ausführungen wird verwiesen.

Bestimmung der Mess- und Grenzwerte nach der BImSchV

Rechtsbegriffe § 1

Gegenüber der Erstfassung erleichtert § 1 der 39. BImSchV den Zugang zum Verständnis des Gesetzes, das sich nicht unmittelbar auf den Schutz der einzelnen Personen, sondern auf die **allgemeine** Wohnbevölkerung in der Fläche des Wohngebiets erstreckt.

Ziffer 4. „Ballungsraum“ ist ein städtisches Gebiet mit mindestens 250 000 Einwohnern und Einwohnerinnen, das aus einer oder mehreren Gemeinden besteht, oder ein Gebiet, das aus einer oder mehreren Gemeinden besteht, welche jeweils eine Ein-

wohnerdichte von 1 000 Einwohnern und Einwohnerinnen oder mehr je Quadratmeter bezogen auf die Gemarkungsfläche haben und die zusammen mindestens eine Fläche von 100 Quadratkilometern darstellen;

Kommentar:

Die BImSchV ist Teil des öffentlichen Rechts, das Rechte und Pflichten der allgemeinen Wohnbevölkerung begründet, die sich nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz richten müssen. Die Bevorzugung oder Benachteiligung von Einzelpersonen ist verboten. Das Schutzgebiet umfasst die allgemeine Wohnbevölkerung. Der Schutzmaßstab ist der **einheitliche** gesetzliche Grenzwert, dessen Einhaltung sich nicht nach dem höchsten gemessenen Wert an einem Quellpunkt oder an einer Hauptverkehrsstraße richten kann, der für das Schutzgebiet gar nicht repräsentativ ist. Die Konzentration der Autoabgase nimmt nach den Naturgesetzen mit dem Quadrat der Entfernung vom Quellpunkt ab.

Ziffer 22. „Messstationen für den städtischen Hintergrund“ sind Messstationen an Standorten in städtischen Gebieten, an denen die Werte **repräsentativ für die Exposition der städtischen Bevölkerung** sind.

Kommentar:

Diese Definition war in der Erstfassung nicht enthalten. Sie verweist auf die Flächenwerte des Wohngebiets, die von den Messgeräten zu erfassen sind. Die **Flächenwerte** des städtischen Hintergrunds sind von **Punktwerten** an der Schadstoffquelle zu unterscheiden. Punktwerte sind nicht repräsentativ für den städtischen Hintergrund, sondern lediglich repräsentativ für die Quelle oder der Messpunkte an einer Straße. Aus den Volumenkonzentrationen an der Quelle oder eines Straßenpunktes kann das Ausbreitungsvolumen in der Fläche des Schutzgebiets berechnet werden. Das Gesetz fordert die Ermittlung realer Werte und verbietet die fiktive Übertragung der Punktwerte auf die Fläche des Schutzgebiets. Die Punktmesswerte sind ein Maß für das Schadstoffvolumen an der Quelle/Straße, das sich verdünnt im städtischen Hintergrund ausbreiten wird und zusammen mit allen übrigen Schadstoffquellen den Flächenwert im städtischen Hintergrund ergibt, der nur dort durch tatsächliche Flächenmesswerte oder Prognosen für die Fläche des städtischen Hintergrunds ermittelt werden kann.

Die Volumina der höchsten Konzentrationen einzelner Quellen/Straßen sind im Luftreinhalteplan unter Ziffer 5 für Prognosen zu dokumentieren. Die Werte sind

notwendig, weil der gesetzliche Grenzwert nicht ausschließlich auf Flächenmesswerten, sondern auch auf Prognosewerten beruhen, die wiederum auf Berechnungen aus den **Punktmesswerten** einer Quelle gestützt werden müssen.

Die Erstfassung der **22. BImSchV** zur Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1), der Richtlinie 2004/107/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft (ABl. L 23 vom 26.1.2005, S. 3) sowie der Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 22) wurde durch die 39. BImSchV vom 02.08.2010 wesentlich präziser gefasst und ergänzt. Erstmals wurden **Straßen ausdrücklich** von der Bestimmung des Grenzwerts ausgenommen.

Kommentar: Straßen- und Wegerechte sind in jeder Gemeinschaft für das Gemeinwohl von existenzieller Bedeutung. Aus diesem Grund wurde die Erstfassung der 22. BImSchV aufgehoben, da Straßen noch nicht ausdrücklich vom Schutz ausgenommen waren, was zu Missverständnissen bei der Bestimmung des Grenzwerts führte. Der Sinn und Zweck des Gesetzes wurde mit der 39. BImSchV nicht verändert. Auch die Neufassung führt noch zu Verständnis- und Interpretationsschwierigkeiten, weil das Wohngebiet erst an der Gehsteigkante endet, die keine Barriere für Autoabgase darstellt. Ein wirksamer Schutz erfordert rechtlich zulässige bauliche Maßnahmen, die kaum sinnvoll realisiert werden können, weil sich die Wohngebäude und der Zugang meist unmittelbar an der Straße befinden, wo nach der BImSchV in der Alt- und Neufassung auch die Messgeräte zur Erfassung der höchsten Werte der Autoabgase aufzustellen sind, um aus den Punktvolumenwerten die Prognosen des Grenzwerts für die Fläche des Schutzgebiets berechnen zu können. Ein scheinbarer Rechtsauslegungskonflikt, der mit dem einfachen Hinweis zu lösen ist, dass kein Gesetz Rechte und Pflichten einfordern darf, die den Willen des Gesetzgebers in sein Gegenteil verkehren oder tatsächlich (noch) nicht realisierbar sind; auch die gegenwärtig technisch realisierbaren Zulassungsabgaswerte der Autos übersteigen die NO₂-Grenzwerte nach der 39. BImSchV weit, was gesetzlich zulässig ist. Dieser allgemeine Rechtsgedanke gilt auch für bauliche und eigentlich alle anderen

Maßnahmen. Daraus folgt, dass der Grenzwert nicht unmittelbar an der und für die Straße bestimmt werden darf.

Fazit: die Messwerte an den vorgeschriebenen Punktmessstellen zur Bestimmung der größten NO₂-Volumina der Schadstoffquellen/Straßen dienen nicht unmittelbar zur Bestimmung des gesetzlichen Grenzwerts, sondern zur Erstellung von Prognosen.

Anlage 1 A. legt die Datenqualitätsziele für die Luftqualitätsbeurteilung von Stickstoffdioxid, Stickstoffoxide für Ortsfeste Messungen von NO₂ fest. Die **Unsicherheit** beträgt 15 % bei einer Mindestdatenerfassung von 90 %.

Kommentar: Die Messunsicherheit muss bei der Festlegung des Grenzwerts berücksichtigt, d.h. vom Gerätemesswert abgezogen werden. Der Grenzwert ist ein absoluter, genau einzuhaltender Wert. Die mathematischen Rundungsregeln gelten nicht; 3,5 oder 3,9 µgr/m³ sind keine 40 µgr/m³.

Anlage 3 (zu den §§ 3, 13, 14 und 21)

A. Allgemeines

Die Luftqualität wird in allen Gebieten und Ballungsräumen nach folgenden Kriterien beurteilt:

1. Die Luftqualität wird an allen Orten, mit Ausnahme der in Nummer 2 genannten Orte, nach den Kriterien beurteilt, die in den Abschnitten B und C für die Lage der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen festgelegt sind. Die in den Abschnitten B und C niedergelegten Grundsätze gelten auch insoweit, als sie für die Bestimmung der spezifischen Orte von Belang sind, an denen die Werte der einschlägigen Schadstoffe ermittelt werden, wenn die Luftqualität durch orientierende Messungen oder Modellrechnungen beurteilt wird.
2. Die Einhaltung der zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegten Immissionsgrenzwerte wird an folgenden Orten nicht beurteilt:
 - a) an Orten innerhalb von Bereichen, zu denen die Öffentlichkeit keinen Zugang hat und in denen es keine festen Wohnunterkünfte gibt;
 - b) nach Maßgabe von § 1 Nummer 20 auf dem Gelände von Arbeitsstätten, für die alle relevanten Bestimmungen über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gelten;

c) auf den Fahrbahnen der Straßen und, sofern Fußgänger und Fußgängerinnen für gewöhnlich dorthin keinen Zugang haben, auf dem Mittelstreifen der Straßen.

Kommentar: siehe oben zur Neufassung der 39. BImSchV.

B. Großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen

1. Schutz der menschlichen Gesundheit

a) Der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, ist so zu wählen, dass folgende Daten gewonnen werden:

- Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist;
- Daten zu Werten in anderen Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind.

Kommentar: Die unter dem ersten Spiegelstrich erwähnten Quelldaten (Punktwerte) sind nur repräsentativ für die Schüttung der Quelle. Sie dienen der Ermittlung des Abgasvolumens, das sich in der Fläche des städtischen Hintergrund stark verdünnt ausbreiten und von der Messstelle im städtischen Hintergrund zusammen mit allen übrigen spezifischen Schadstoffen als Flächenwert **erfasst werden wird**; die Zukunftsform des Prädikats unter dem ersten Spiegelstrich ist vom Gesetzgeber bewusst gewählt worden, um den durch Wind und Wetter verursachten dynamischen Prozesses der Ausbreitung der Schadstoffe zu verdeutlichen. Die spezifischen höchsten Quellpunktwerte (Mehrzahl!) dienen lediglich der gesetzlich geforderten Prognose/Kontrolle der Ausbreitung spezifischer Schadstoffe. Die große Zahl kleiner Quellen (z.B. Hausheizungen) ist hierfür ungeeignet. Von der Bevölkerung ist im ersten Spiegelstrich nur deshalb die Rede, weil die Quellpunktmessstelle (nicht die Quelle selbst, die sich außerhalb des Schutzgebiets befinden kann) im Wohngebiet befinden muss. Ihre Messwerte beziehen sich allein auf die Volumenkonzentration des Schadstoffs an der Quelle und keineswegs (fiktiv) auf eine Fläche im Wohngebiet. Der

präzise Wortlaut wird in Literatur, Gutachten und Rechtsprechung überhaupt nicht wahrgenommen.

Unter den höchsten Messwerten sind nur solche Werte zu verstehen, die den in Anlage 2 zur 39. BImSchV festgelegten Stunden- oder Jahreswert nach Volumenkonzentration und Dauer erheblich übersteigen; kurzzeitige Spitzenwerte sind nicht zu erheben.

Messwerte für Kleinflächen im Bereich von Quellen sind rechtlich unzulässig, soweit sie nicht Punktwerte der stärksten Quellen betreffen, die für Prognosen nötig sind; jeder Wurstbratstand im Schutzgebiet, der sicherlich den NO₂-Grenzwert überschreitet, müsste sonst zu einem Verkehrsverbot für eine riesige Schutzfläche führen, obwohl nur in seiner kleinen Umgebung etwas zu riechen ist.

Im städtischen Hintergrund wird, gemäß der Beschreibung unter dem zweiten Spiegelstrich der **Flächenwert** der Konzentration ermittelt, dem die allgemeine Wohnbevölkerung ausgesetzt ist; Definition siehe § 1 Ziffer 22 der 39. BImSchV. Der Aufstellort der Messstelle für diesen Flächenwert, der für das gesamte Wohngebiet weitgehend einheitliche Werte der Schadstoffkonzentration ausweist, ist der gesetzliche Grenzwert. Nur diese Bereiche meint das Gesetz, wenn es fordert, dass sie „für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind“. Dieser Bereich kann nur mit Hilfe orientierender Messungen aufgefunden werden, an dem die Werte **tatsächlich an allen** Stellen im städtischen Hintergrund annähernd gleich hoch sind.

Anlage 3 B. 1. b) Der Ort von Probenahmestellen ist im Allgemeinen so zu wählen, dass die Messung von Umweltzuständen, **die einen sehr kleinen Raum in ihrer unmittelbaren Nähe betreffen, vermieden wird.** Dies bedeutet, dass der Ort der Probenahmestelle so zu wählen ist, dass die Luftproben – soweit möglich – für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 Meter Länge bei Probenahmestellen für den Verkehr und nicht weniger als 250 Meter x 250 Meter bei Probenahmestellen für Industriegebiete repräsentativ sind.

Kommentar: Die höchsten Straßenwerte sind ausschließlich Werte für die Berechnung oder Modellierung von Prognosen des Grenzwerts im städtischen Hintergrund. Dazu sind mehrere Quell- oder Straßenwerte erforderlich, die für die Volumenkonzentration stärkerer Quellen, nicht aber für den städtischen Hintergrund repräsentativ

sein müssen. Es muss demnach weder an jeder Stelle gemessen werden noch ist es zulässig, den **(Grenz-)Wert für kleine Flächen** in der Umgebung der Schadstoffquelle/Straße zu ermitteln. Die Messwerte an einigen Stellen verkehrsreicher Straßen nehmen in der Fläche des Schutzgebiets sehr schnell ab und befinden sich bereits nach wenigen Metern Abstand zur Straße im zulässigen Bereich. Das wird von der Exekutive auch gar nicht bestritten.

Die Berufung auf Urteile des 9. Senats BVerwG aus den Jahren 2004 und 2012 zum Aufstellort der Straßenmessstellen ist nicht zielführend, da diese Urteile keine Entscheidung zur Frage getroffen haben, wo und wie der Grenzwert zu bestimmen ist. Beide Urteile fordern nur, dass sich die Messstellen im Wohngebiet an Straßen und Quellen oder im städtischen Hintergrund befinden müssen und nicht irgendwo im „Grünen“, wo die Luft nicht verschmutzt ist.

Anlage 3 B. 1. c) Messstationen für den städtischen Hintergrund müssen so gelegen sein, dass die gemessene Verschmutzung den integrierten **Beitrag sämtlicher Quellen** im Luv der Hauptwindrichtung der Station erfasst. Für die gemessene Verschmutzung sollte nicht eine einzelne Quelle vorherrschend sein, es sei denn, dies ist für eine größere städtische Fläche typisch. Die Probenahmestellen müssen grundsätzlich für eine Fläche von mehreren Quadratkilometern repräsentativ sein.

Kommentar: Quellpunktwerte einer Messstelle sind nach den allgemeinen (rechtsverbindlichen) Denkgesetzen keine Flächenwerte, wie fälschlicherweise immer wieder angenommen wird. **Flächenwerte** sind die ab einem geringen Abstand zur Quelle gleichbleibenden Werte der Fläche im städtischen Hintergrund des Schutzgebiets, die nahezu allen Punkten im städtischen Hintergrund gemessen werden könnten. Der minimale kleinräumige Flächenwert im unmittelbaren Bereich der Quelle ist nach dem Willen des Gesetzes nicht zu bestimmen, weil dieser Wert für das Volumen der Quelle und nicht für die Fläche des Schutzgebiets repräsentativ wäre.

Anlage 3 C. Kleinräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen

Soweit möglich ist Folgendes zu berücksichtigen: Der Luftstrom um den Messeinlass darf nicht beeinträchtigt werden, das heißt, bei Probenahmestellen an der Baufluchtlinie soll die Luft in einem Bogen von mindestens 270° oder 180° frei strömen. Im Umfeld des Messeinlasses dürfen keine Hindernisse vorhanden sein, die den

Luftstrom beeinflussen, das heißt, der Messeinlass soll einige Meter von Gebäuden, Balkonen, Bäumen und anderen Hindernissen entfernt sein und Probenahmestellen, die Werte liefern, die für die Luftqualität an der Baufluchtlinie repräsentativ sind, sollen mindestens 0,5 Meter vom nächsten Gebäude entfernt sein. Der Messeinlass muss sich grundsätzlich in einer Höhe zwischen 1,5 Meter (Atemzone) und 4 Meter über dem Boden befinden. Ein höher gelegener Einlass kann angezeigt sein, wenn die Messstation Werte liefert, die für ein großes Gebiet repräsentativ sind. Abweichungen sollen umfassend dokumentiert werden. Der Messeinlass darf nicht in nächster Nähe von Emissionsquellen angebracht werden, um die unmittelbare Einleitung von Emissionen, die nicht mit der Umgebungsluft vermischt sind, zu vermeiden. Die Abluftleitung der Probenahmestelle ist so zu legen, dass ein Wiedereintritt der Abluft in den Messeinlass vermieden wird. Bei allen Schadstoffen dürfen verkehrsbezogene Probenahmestellen zur Messung höchstens 10 Meter vom Fahrbahnrand entfernt sein; vom Fahrbahnrand verkehrsreicher Kreuzungen müssen sie mindestens 25 Meter entfernt sein. Als verkehrsreiche Kreuzung gilt eine Kreuzung, die den Verkehrsstrom unterbricht und gegenüber den restlichen Straßenabschnitten Emissionsschwankungen (Stop and go-Verkehr) verursacht. Die folgenden Faktoren können ebenfalls berücksichtigt werden: Störquellen, Sicherheit, Zugänglichkeit, Stromversorgung und Telefonleitungen, Sichtbarkeit der Messstation in der Umgebung, Sicherheit der Öffentlichkeit und des Betriebspersonals, Vorteile einer Zusammenlegung der Probenahmestellen für verschiedene Schadstoffe, Anforderungen der Bauleitplanung. Jede Abweichung von den Kriterien dieses Abschnitts ist nach den Verfahrensvorschriften gemäß Abschnitt D umfassend zu dokumentieren.

Kommentar: Auf die zahlreichen Beanstandungen zur Aufstellung der Messgeräte und deren Messgenauigkeit an der Quelle/Straße wird verwiesen, deren Messziel völlig verkannt wird, weil sie nur als Werte zur Berechnung/Modellierung von Prognosen der Luftqualität im städtischen Hintergrund dienen.

Anlage 5 (zu den §§ 14 und 15) Kriterien für die Festlegung der Mindestzahl der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen der Werte für ...Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide in der Luft.

Falls der maximale Wert die obere Beurteilungsschwelle überschreitet sind bei einer Bevölkerung (in Tausend) von 500 – 749: mindestens zwei Messstellen an der

Schadstoffquelle und im städtischen Hintergrund erforderlich. Nach der Anmerkung 1) zur Tabelle A. ist für NO₂ mindestens eine Messstation für städtische Hintergrundquellen und eine Messstation für den Verkehr erforderlich, sofern sich dadurch die Anzahl der Probenahmestellen nicht erhöht. Im Fall dieses Schadstoffes darf die Gesamtzahl der Messstationen für städtische Hintergrundquellen von der Anzahl der Messstationen für den Verkehr in jedem Land nicht um mehr als den Faktor 2 abweichen.

Kommentar: Eine Messstelle allein genügt den gesetzlichen Anforderungen zur Ermittlung des Grenzwerts über Messwerte oder für Prognosen nicht. Das Gesetz legt das **Verhältnis** der Zahl der Quellpunkt- und Flächenmessstellen im städtischen Hintergrund fest, das von der Größe der Fläche des Schutzgebiets abhängt, die sich aber nicht nach dem Flächenmaß, sondern nach der **Zahl der Wohnbevölkerung und Einwohnerdichte** (§ 1 Ziffer 4 der 39 BImSchV), dem eigentlichen **Schutzziel** richtet. Nach dem Gesetz ist mindestens eine Messstelle an der Quelle/Verkehr und eine im städtischen Hintergrund erforderlich. Die Anzahl der Probenahmestellen für NO₂ im städtischen Hintergrund darf von der Anzahl der Messstationen für den Verkehr in jedem Land nicht um mehr als den Faktor 2 abweichen. In Stuttgart wird diese Regel bewusst missachtet, ja sogar ins Gegenteil verkehrt. Nach entsprechenden Hinweisen wurde nur die Zahl der stationären Straßenmessstellen und temporären Passivsammlern an Straßen auf etwa 40 erhöht, während im städtischen Hintergrund nur eine Messstelle existiert. Schon allein diese Tatsache macht die Messwerte rechtswidrig.

Anlage 6 (zu den §§ 1, 16 und 19) Referenzmethoden für die Beurteilung der Konzentrationen von Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden...

2. Referenzmethode zur Messung der Konzentration von Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden. Als Referenzmethode zur Messung von Stickstoffdioxid und Stickstoffoxiden gilt die Methode, die in DIN EN 14211:2012, Ausgabe November 2012, „Außenluft – Messverfahren zur Bestimmung der Konzentration von Stickstoffdioxid und Stickstoffmonoxid mit Chemilumineszenz“ beschrieben ist.

B. Nachweis der Gleichwertigkeit. Sollen andere Methoden angewendet werden, muss dokumentiert werden, dass damit gleichwertige Ergebnisse wie mit den unter Abschnitt A genannten Methoden erzielt werden. Bei Partikeln kann eine andere

Methode angewendet werden, wenn dokumentiert wird, dass diese einen konstanten Bezug zur Referenzmethode aufweist. In diesem Fall müssen die mit dieser Methode erzielten Ergebnisse korrigiert werden, damit diese den Ergebnissen entsprechen, die bei der Anwendung der Referenzmethode erzielt worden wären.

C. Normzustand. Beim Volumen gasförmiger Schadstoffe ist als Normzustand eine Temperatur von 293 Kelvin und ein atmosphärischer Druck von 101,3 Kilopascal zu Grunde zu legen. Bei Partikeln und in Partikeln zu analysierenden Stoffen (zum Beispiel Blei) werden für die Angabe des Probenvolumens die Umgebungsbedingungen Lufttemperatur und Luftdruck am Tag der Messungen zu Grunde gelegt.

Kommentar: auf die zahlreichen Kritiken fachkundiger Experten wird verwiesen.

Anlage 13 (zu den §§ 27 und 34)

Erforderlicher Inhalt von **Luftreinhalteplänen** (Auszug)

5. Ursprung der Verschmutzung:

- a) Liste der **wichtigsten** Emissionsquellen, die für die Verschmutzung verantwortlich sind (Karte)
- b) Gesamtmenge der **Emissionen** aus **diesen Quellen** (Tonnen/Jahr)
- c) Informationen über Verschmutzungen, die ihren Ursprung in anderen Gebieten haben.

Kommentar: Die Vorschriften zur Erstellung und Begründung des Luftreinhalteplans, der die Rechtsgrundlage für die Rechtfertigung von Verkehrsverboten bildet, die von der Straßenverkehrsbehörde angeordnet werden, zeigen, dass das Gesetz die Erhebung und Dokumentation der **Punkt- Volumenwerte** vorschreibt, die sich zeitlich etwas verzögert, in der Fläche des Wohngebiets ausbreiten. Ein Punktwert ist zur Bestimmung der Belastung von Einzelpersonen im Kleinbereich verboten, aber für die gesetzlichen Prognosen erforderlich. Ein Punktwert ist kein **Flächenwert** und scheidet somit nach den allgemeinen Denkgesetzen und dem Schutzzweck des Gesetzes als Grenzwert aus. Das Gesetz schreibt unmissverständlich vor, dass nicht eine oder einzelne Quellen, sondern nur die Summe aller Quellen eines spezifischen Schadstoffs für die Ermittlung des Grenzwerts zulässig ist.

Fazit zur Rechtsgrundlage

Die Erwägungen des Gesetzgebers und die Analyse des BImSchG/V ergeben, dass das eigentliche Schutzziel des BImSchG/V die Luftqualität für die allgemeine Wohnbevölkerung ist, der der Einzelne angehört.

Das BImSchG/V ist ein einfaches Gesetz zur Messung und Prognostizierung es Grenzwerts der Luftqualität, das keinen Verfassungsrang besitzt. Einzelpersonen können aus dem BImSchG/V keine Verletzung des Grundrechts der körperlichen Unversehrtheit herleiten und fordern, dass der Grenzwert an jedem Punkt ihres Aufenthaltsortes im Schutzgebiet einzuhalten ist. Einzelne Personen können aus dem BImSchG auch nicht mehr oder ranghöhere Rechte beanspruchen als jedes andere Mitglied der Wohnbevölkerung. Verkehrsverbote können nur mit einem korrekt erhobenen Grenzwert begründet werden, der im städtischen Hintergrund gemessen oder für den städtischen Hintergrund mithilfe von Quellpunktdaten prognostiziert wurde. An diesem Rechtsziel hat sich auch das Messziel zu orientieren.

Der maßgebende Grenzwert muss demnach für die Fläche des städtischen Hintergrunds primär gemessen oder vorschriftsgemäß mithilfe zulässiger Modellrechnungen ermittelt und prognostiziert werden. Jede kleinräumige Ermittlung des Grenzwerts unmittelbar an der Schadstoffquelle oder im Straßenbereich verstößt gegen den Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung, der jede Bevorzugung oder Benachteiligung Dritter verbietet.

Wenn der Grenzwert nicht gesetzeskonform erhoben wird, fehlt bereits die vom Gesetz geforderte Rechtsgrundlage für Verkehrsverbote. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme erübrigt sich somit. Hierauf wird nachfolgend nur eingegangen, weil die Anregungen des BVerwG zwar systematisch korrekt aber nicht rechtsfehlerfrei sind.

Des BVerwG musste in seinem eingangs erwähnten Grundsatzurteil zur Verhältnismäßigkeit, wie oben dargestellt, von den tatsächlichen Feststellungen des VG Stuttgart ausgehen. Jede Verhältnismäßigkeitsprüfung i.e.S. setzt zunächst voraus, dass die Anspruchsgrundlage erfüllt ist. Dazu gehört die Feststellung, dass die Erhebung des Grenzwerts genau den Vorschriften des Gesetzes entspricht.

Nach allgemeiner Meinung genügt es, die Einhaltung des Grenzwerts an der Quelle zu überprüfen, weil - nicht nur von der DUH - allgemein angenommen, dass bereits der gesetzliche Grenzwert eine Körperverletzung beweist, die dann unter den verfassungsrechtlich garantierten uneingeschränkten und höchstpersönlichen Personenschutz fallen würde, der (nur in diesem Fall) überall an jedem Punkt im Schutzgebiet einzuhalten wäre, auch an den Quellen mit dem höchsten Konzentrationswert. Bestärkt wird diese Annahme durch gezielte Presseverlautbarungen mit entsprechenden Todesfallstatistiken, die aber rechtlich nicht geeignet sind, einen Ursachenzusammenhang mit Autoabgasen zu beweisen, der im Einzelfall ganz konkret im Sinne des Zivil- und Strafrechts zu führen ist. Der Hinweis auf die Überschreitung des Grenzwerts oder allgemeine Statistiken genügt als Beweis nicht. Auf das obige Urteil der EuGH wird verwiesen, das 1.429 entsprechende Klagen abgewiesen hat.

Das BVerwG hat bis heute keine endgültigen Feststellungen zur Frage getroffen, ob der Grenzwert an jedem Punkte des Schutzgebiets einzuhalten ist oder im städtischen Hintergrund als repräsentativer Flächenwert zu ermitteln ist. Es durfte aus prozesualen Gründen weder eine Prüfung des tatsächlichen Sachverhalts noch eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit vornehmen, die für die Verwaltung verbindlich gewesen wäre. Das wäre allenfalls dann zulässig gewesen, wenn alle rechtserheblichen Fragen zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit vollständig geklärt und somit das Ermessen auf „Null“ geschrumpft wäre. Das Gericht war verpflichtet, der Verwaltung den durch die Gewaltenteilung bedingten notwendigen Beurteilungsspielraum zu lassen. Dieser „Freiraum“ wurde von der Verwaltung nicht genutzt. Ihre „Prüfung“ führte zur Anordnung eines zonalen Verkehrsverbots, das vom BVerwG nur als äußerste Möglichkeit erwogen worden war.

Nur die Bundesregierung hat die Anregungen des BVerwG aufgegriffen und hat „in Erfüllung von bindenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union“ von der Ermächtigung in § 48a BImSchG in Absatz 4a) Gebrauch gemacht und eine entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen, die jedoch von den Gerichten nicht beachtet wird, weil die entsprechende EU-Richtlinie den Grenzwert auf **40 Mikrogramm** Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel festgesetzt hat.

Der Wortlaut des Urteils zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit führt zu weiteren Überlegungen, die nicht von der Hand zu weisen sind.

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten muss ganz konkret mit Fakten aus der **Lebenswirklichkeit** begründet werden, die den Interessen der Wohnbevölkerung im städtischen Hintergrund nicht gerecht werden. Da die gesetzlichen Grenzwerte (in Stuttgart) eingehalten werden, werden insbesondere die Fahrzeughalter der Wohnbevölkerung rechtsgrundlos und ohne Not zu erheblichen wirtschaftlichen und persönlichen Einschränkungen und zu hohen Nutzungs- und Wertverlusten ihrer Fahrzeuge gezwungen. Dem durch die Verbote verursachten Einschränkungen und Schäden stehen die behaupteten, nicht nachweisbaren gesundheitliche Risiken einiger Straßenanwohner gegenüber, die in keinem ausgewogenen und vernünftigen Verhältnis zu den nachweisbaren Nachteilen der Wohnbevölkerung in Stuttgart und Umgebung stehen. Dieser Minderheitenschutz wäre nur rechters, wenn der Grenzwert des BImSchG/V einen Gesundheitsschaden beweisen würde. Dies ist jedoch nicht der Fall.

Das BVerwG gab zur Verhältnismäßigkeit mehrere bedenkenswerte, keineswegs alternativlose Anregungen, die die Exekutive nicht binden. Die Verwaltung machte aber von ihrem Ermessen keinen Gebrauch und wählte die extremste Variante, die vom Gericht angedacht war: das zonale Verkehrsverbot.

Verhältnismäßigkeitsprüfung des BVerwG (Urteilsauszug)

39 „*Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln und hat verfassungsrechtlichen Rang. Er ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist (BVerfG, Beschlüsse vom 15. Dezember 1965 - 1 BvR 513/65 - BVerfGE 19, 342 <348 f.>, vom 12. Mai 1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. - BVerfGE 76, 1 <50> und vom 17. Juni 2004 - 2 BvR 383/03 - BVerfGE 111, 54 <82>).* Hinsichtlich von Maßnahmen der Luftreinhalteplanung sieht zudem das einfache Recht in § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG ausdrücklich vor, dass Maßnahmen entsprechend des

Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (vgl. nur Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand September 2017, Art. 20 Rn. 117).

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

41 a) Mithin muss die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von dem Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer - und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft - verbunden sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote) und solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz (zonale Verbote) gelten sollen. Erstere führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige

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

42 Um dem gebotenen Interessenausgleich gerecht zu werden, wird daher für zonale Verkehrsverbote eine phasenweise Einführung dergestalt zu prüfen sein, dass in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) von Verkehrsverboten erfasst werden (vgl. hierzu auch OVG Lüneburg, Urteil vom 12. Mai 2011 - 12 LC 143/09 - juris Rn. 73). Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro 5 für alle Fahrzeuge seit 1. Januar 2011) kommen zonale Verbote jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 in Betracht. Dieser Zeitpunkt liegt vier

Jahre nach dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 für alle Fahrzeuge zum 1. September 2015. Damit ist gewährleistet, dass dem Eigentümer eines Euro-5-Fahrzeugs eine uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer verbleibt, die über die ersten drei Jahre, die erfahrungsgemäß mit einem besonders hohen Wertverlust verbunden sind, hinausgeht. Bei der Bemessung der Frist hat der Senat berücksichtigt, dass für diejenigen Käufer, die unmittelbar vor dem Inkrafttreten der Abgasnorm Euro 6 ein neues Dieselfahrzeug erworben haben, das nur der Abgasnorm Euro 5 entsprach, ohne Weiteres erkennbar war, dass dieses Fahrzeug in Kürze nicht mehr dem Stand der neuesten Abgasvorschriften entsprechen werde. Diesem Käufer ist daher kein weitergehender Vertrauensschutz zuzubilligen. Dies gilt im Ergebnis für alle Käufer, die nach dem 1. September 2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben. Denn bereits ab diesem Zeitpunkt konnten gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Pkw und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformation für Fahrzeuge (ABl. L 171 S. 1) die nationalen Behörden keine Typgenehmigungen mehr für neue Fahrzeugtypen erteilen, die den in Anhang I Tabelle 2 der Verordnung aufgeführten Euro-6-Grenzwerten nicht entsprachen. Eigentümern von Dieselfahrzeugen, die zwischen dem 1. Januar 2009 und dem 31. August 2014 Dieselfahrzeuge mit der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, ist dagegen mit Blick auf das höhere Alter und die höhere Fahrleistung und den daraus resultierenden geringeren Restwert der Fahrzeuge eine Einschränkung der Nutzbarkeit durch Verkehrsverbote grundsätzlich zuzumuten.

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

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

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

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

unbestimmten Personenkreis begünstigen sollen (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 Rn. 27 m.w.N.).

472. Eine Einführung eines Verkehrsverbotes für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart in Stufen und unter Gewährung von Ausnahmen steht mit der Verpflichtung der zuständigen Behörden aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und aus § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, die Zeit der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, in Einklang. Wie der Senat bereits entschieden hat, wird weder nach nationalem Recht noch nach europäischem Recht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen. Vielmehr kann nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 59 sowie EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 93 m.w.N.).

48 3. Ein Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart, das unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgestaltet ist, erfordert keine Entschädigungsregelung zugunsten der betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer. Eine verhältnismäßige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit eines Kraftfahrzeugs durch ein örtlich begrenztes Verkehrsverbot und der damit gegebenenfalls verbundene Marktwertverlust des Kraftfahrzeugs stellt eine vom jeweiligen Eigentümer entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

49 Der in Art. 14 GG verankerte Bestandsschutz des Eigentums verlangt im Rahmen des Möglichen vorrangig, eigentumsbelastende Regelungen ohne kompensatorische Ausgleichszahlungen verhältnismäßig auszugestalten (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 260 m.w.N.). Dies hat namentlich durch die Schaffung von Übergangs- und Ausnahmeregelungen zu erfolgen. Der Normgeber muss demgegenüber nicht vorsehen, dass jede durch staatliches Verhalten ausgelöste Wertminderung ausgeglichen wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt grundsätzlich nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit und

gewährleistet nicht, jede sich bietende Chance einer günstigen Verwertung des Eigentums auszunutzen (vgl. nur BVerwG, Urteil vom 24. Mai 1996 - 4 A 39.95 - Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 39 S. 18 f. m.w.N.).

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

Kommentar:

Die rechtliche Begründung des Gerichts ist verblüffend, weil sie nicht nur vom geltenden Verursacherprinzip und Gleichbehandlungsgrundsatz abweicht, sondern auch noch den Fahrzeughaltern in der Wohnbevölkerung den Vertrauensschutz abspricht, ein Grundsatz, der das gesamte Recht beherrscht und schon den Römern als unantastbar („venire contra factum proprium“) galt, weil fehlendes Vertrauen jede Gemeinschaft auf Dauer zerstört.

Zunächst ist festzustellen, dass die Exekutive selbst jahrelang zugelassen hat, dass neue Autos, die nicht mehr der aktuellen gesetzlichen Abgasnorm entsprachen, mit Tageszulassungen zunächst auf riesigen Plätzen geparkt und mit diesem zulässigen Trick wesentlich später mit kleinen Preisnachlässen an die Kunden weiterverkauft wurden. Es ist nicht zu leugnen, dass eine derartige Verwaltungspraxis jeden Autokäufer in der Annahme bestärken musste, dass dies alles rechtens sei und bis zu einer Änderung der allgemeinen Zulassungsvorschriften auch so bleibe. Erst diese Verwaltungspraxis hat - entgegen der Annahme des BVerwG - jeden Käufer in der Annahme bestärkt und einen Vertrauenstatbestand geschaffen, der im Rahmen einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten nicht ohne Vorwarnung wieder entzogen werden kann.

Das Gericht bezieht sich bei seiner Prüfung der Verhältnismäßigkeit auf „die allgemeine Ausnahmvorschrift des § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO, die „im Wege

unionsrechts- und verfassungskonformer Auslegung“ nicht von vornherein ausgeschlossen sei, *„wenn dies geboten sein sollte, um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und den Belangen der von Verkehrsverboten negativ Betroffenen zu erreichen.“* Es weist auch darauf hin, dass Ausnahmegenehmigungen nicht erteilt werden können, wenn sie sich auf einen **unbestimmten** Personenkreis, d.h. die allgemeine Bevölkerung beziehen, deren Luftqualität, mit wenigen Ausnahmen, den Grenzwert nicht überschreitet. Diese Rechtsgedanken und das Verbot, einen Grenzwert für Straßen einzuführen, der unmittelbar an der Straße gemessen wird verdrehen den Willen des Gesetzgebers geradezu in sein Gegenteil. Die gesetzliche Regelung unterstreicht die Bedeutung der Straßen für das **Gemeinwohl**, dem höchsten ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz, der im Zweifel auch alle höchstpersönlichen Grundrechte überragt. Bei der Neufassung der 39. BImSchV wurden deshalb nicht nur alle Straßen, sondern auch bestimmte Arbeitsstätten ausgenommen.

Das Rechtsstaats- oder Gewaltenteilungsprinzip verbietet es, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ohne Berücksichtigung gesetzlicher Regelungen beliebig auszuweiten. Dieser Grundsatz ist von der Exekutive und von allen Gerichten bei der Rechtsauslegung zu beachten. Das BVerwG hat bei seiner Darstellung der Prüfpunkte des Ermessens zutreffend auch auf § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO hingewiesen und hat seine Anwendung bzw. den hinter der Regelung stehenden allgemeinen Rechtsgedanken *„jedenfalls im Wege unionsrechts- und verfassungskonformer Auslegung nicht von vornherein ausgeschlossen, wenn dies geboten sein sollte, um einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen Gesundheitsschutz und den Belangen der von Verkehrsverboten negativ Betroffenen zu erreichen“.*

Diese über den Einzelfall weit hinausgehende Rechtsauslegung der StVO wird vom Gericht als Mittel zum Zweck des Interessenausgleichs betrachtet. Unklar bleibt auch, von welchem Tatbestand das Gericht bei seinen Überlegungen ausgeht. Es müssten die Feststellungen des Tatsachengerichts (VG Stuttgart) sein, das von einem - nicht vom Gericht selbst - und auch nicht rechtskonform festgestellten Grenzwert ausgeht. Nicht ausgeschlossen sind aber auch lediglich allgemeine Erwägungen, zumal es sich nur um Überlegungen handelt, die nicht an der Rechtskraft (Tenor) des Urteilsspruchs teilnehmen. Geht man von den Verhältnissen zur Zeit des Urteils des VG aus, sind die beiden zu vergleichenden Güter zum einen die Luftqualität einiger Anwohner an

wenigen Abschnitten von Hauptverkehrsstraßen, die den „Grenzwert“ überschreitet, und zum andern die grundlose starke Einschränkung der Bewegungsfreiheit großer Teile der allgemeinen Wohnbevölkerung, die gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt, der Einzelfallregelungen verbietet.

Die Abwägung der Vor- und Nachteile hängen auch von der Frage ab, was man unter dem Gesundheitsgut „Luftqualität“ versteht, die nicht als Gut an sich betrachtet werden kann, sondern unabhängig vom Zeitgeist, allein nach den Kriterien der BImSchV, das die Rechtsnatur und die Anspruchsgrundlage bestimmt, jedoch keinen Verfassungsrang besitzt. Wie oben dargelegt, schützt das BImSchG nicht das Grundrecht der Körperlichen Unversehrtheit, das als Schutz gegenüber nicht **sozialadäquaten** Eingriffen von Dritten zu verstehen ist und -insoweit absoluten Vorrang genießt, die der Staat mit zivil- und strafrechtlichen Maßnahmen durchzusetzen hat.

Das nach dem BImSchG nicht zu berücksichtigende Recht auf körperliche Unversehrtheit wird oft auch von lebensgefährlichen persönlichen Verhaltensweisen bestimmt, die von der Gemeinschaft wegen der von der Verfassung geschützten freien Entfaltung der Persönlichkeit hingenommen werden müssen. Selbstverursachte und schicksalhafte Atemluftprobleme oder der Wunsch nach einer besseren Wohn- und Lebensqualität dürfen aber nicht der Gemeinschaft angelastet werden und zu Sonderregelungen im Schutzgebiet führen, die nicht zugleich auch der Allgemeinheit dienen. Deshalb gilt in diesem höchstpersönlichen Bereich das Kausalitätsprinzip der wesentlichen Bedingung. Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit entfällt.

Das BVerwG unterscheidet offensichtlich zwischen dem höchstpersönlichen Anspruch auf Schutz vor Gesundheitsschäden und dem allgemeinen Anspruch aus dem BImSchG, d.h. dem Staatsziel, die Umweltbedingungen zu verbessern, die keinen höchstpersönlichen Anspruch begründen, sondern den Gesetzgeber auffordern, entsprechende Gesetze zu erlassen, die bereits bei den zulässigen Emissionen der Autos und der Zulassung zum Verkehr ansetzen könnten und dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügen müssten. Aus der BImSchV ergibt sich keine allgemeine Solidaritätspflicht der Gemeinschaft, unter Missachtung des Verbots, auf Straßen einen Grenzwert einzuführen und unter Inkaufnahme erheblicher Beeinträchtigungen großer Teile der Wohnbevölkerung die persönliche Lebensqualität einzelner Straßenanwohner zu verbessern, sondern nur die Pflicht zur Sicherung des Existenzminimums (Sozialhilfe). Jede Gemeinschaft muss aus Eigeninteresse im Sinne des Gemeinwohls

dafür sorgen, dass das persönliche Engagement nicht erlahmt und jeder sich nur noch auf die Fürsorgepflicht der Gemeinschaft verlässt, ohne die Kausalitätsprüfung seines eigenen Verhaltens befürchten zu müssen. Daraus folgt wiederum, dass der Grenzwert sich nicht nach Straßenwerten in bestimmten Bereichen richten darf, sondern ausschließlich im und für den städtischen Hintergrund zu ermitteln ist.

Zurück zur Idee des BVerwG, die Verhältnismäßigkeit entsprechend dem allgemeinen Rechtsgedanken auszulegen, der sich aus § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO ergeben könnte. Die Lösung des BVerwG scheint zunächst frappierend einfach. Bereits die Begründung des Gerichts macht aber die berechtigte Zurückhaltung deutlich, die das Gericht gegenüber zonalen Verkehrsverboten hegt, von der sehr viele-Bewohner der Schutzzone in Stuttgart betroffen sind. Das Gericht unterscheidet zwischen streckenbezogenen und zonalen Verkehrsverboten. Zitat: *„Ein solches (zonales) Verbot führt für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr hereinfahren dürfen, sondern es bewirkt darüber hinaus, dass sie die Fahrzeuge dort auch nicht im öffentlichen Verkehrsraum abstellen können. Im Ergebnis werden die Anwohner einer solchen Zone vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen. Aber auch für Autofahrer, die nicht in der Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG)“.*

Die § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 StVO gestattet den Straßenverkehrsbehörden nur in bestimmten Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragsteller Ausnahmen zu genehmigen. Diese Einschränkung auf Einzelfälle ist für die Rechtsauslegung und Anwendung von entscheidender Bedeutung. Die Frage, ob bei einer derart großen Zahl Betroffener überhaupt noch von Einzelfällen gesprochen werden kann, wurde vom Gericht sehr zurückhaltend bejaht. Das Gesetz spricht von Einzelfällen und bringt damit eine Beschränkung der Zuständigkeit zum Ausdruck, die in einem Rechtsstaat dem Gesetzgeber obliegt und nicht überschritten werden darf. Dies gilt für die Exekutive und die Gerichte, die beide an das Rechtsstaatsprinzip gebunden sind. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet als allgemeiner Verfassungsgrundsatz nicht nur die Vorgaben des BImSchG/V, sondern alle gesetzlichen Regelungen zu beachten, die dem Gericht nicht die Befugnis einräumen, bei der Rechtsauslegung von Vorstellungen auszugehen, die sich nicht aus dem Gesetz selbst ergeben. Ein Gericht muss Recht anwenden und auslegen, darf aber bei der Auslegung des Rechts selbst,

also auch bei der Auslegung und Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kein neues Recht schaffen oder aufheben und seiner Beurteilung zugrunde legen.

Das BVerwG hat den fehlenden Vertrauensschutz der Betroffenen Halter älterer Fahrzeuge damit begründet, dass bei Dieselfahrzeugen der Abgasnorm Euro 4 und der benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 die gesetzlichen Übergangsfristen für die allgemeine Zulassung abgelaufen seien. Typgenehmigungen für diese Fahrzeuge hätten nur bis zum 31. Dezember 2010 bzw. bis zum 31. Dezember 2000 erteilt werden können (vgl. Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung von Richtlinie 98/69/EG). Gleichzeitig wies das Gericht darauf hin, dass bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von etwaigen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 zu beachten sei, wie sich künftig die Grenzwertüberschreitungen entwickeln; Zitat: *„Sollten Grenzwertüberschreitungen deutlich stärker als bisher prognostiziert abnehmen, wäre hierauf gegebenenfalls mit einem Verzicht auf die oder einer späteren Einführung eines Verkehrsverbotes jedenfalls für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro 5 gerecht werden, zu reagieren“*. Das ist eine pure Selbstverständlichkeit, die sich aus der Bedürfnisprüfung der Norm ergibt und rechtfertigt die Auswahl nach Schadstoffklassen nicht.

Der Vertrauensschutz eines Fahrzeughalters, der sein Fahrzeug pfleglich behandelt und wenig bewegt, gründet sein Vertrauen auf die Haltbarkeit des Fahrzeugs, d.h. allein auf sein eigenes Verhalten im pfleglichen Umgang mit seinem Fahrzeug, dessen Zulassungsdauer gesetzlich garantiert ist und nicht von der Luftqualität in einem Gebiet abhängt. Der Gesetzgeber stellt den Ablauf der rechtsgültigen Zulassung allein auf die Zulassung des Fahrzeugs zum Verkehr ab, die erst mit dem Untergang des Fahrzeugs oder der nicht mehr gewährleisteten Betriebssicherheit endet. Dieser gesetzlich garantierte Vertrauensschutz kann nicht im Zuge der Rechtauslegung, sondern nur durch den Gesetzgeber selbst entzogen werden.

Von den angedachten Varianten hat die Exekutive ihren Verkehrsverboten trotz Bedenken des BVerwG den extremsten Vorschlag zugrunde gelegt. Zonale und wohl auch lokale Verkehrsverbote für Besitzer von Euro4 bis Euro6 Diesel-KfZ u.a. sind ohne entsprechende gesetzliche Regelung des allgemeinen Zulassungsverfahrens zum Verkehr unzulässig.

Rechtswidrige Maßnahmen verpflichten zum Schadenersatz, d.h. Nutzungsausfallentschädigung nach den üblichen Tabellen, die bei Fahrzeugschäden angewandt werden.

Das Urteil selbst ist nicht rechts- oder verfassungswidrig, weil die vorgenommene Auslegung in den Urteilsgründen nicht unmittelbar am Tenor der Entscheidung teilnimmt. Die Aufhebung des Urteils des VG Stuttgart erstreckt sich nur auf die allgemein unvollständige Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Erst die vom Regierungspräsidium und der Straßenverkehrsbehörde angeordneten Maßnahmen sind rechtswidrig, da Luftreinhaltepläne Verkehrsverbote der beiden Behörden nicht vom Gesetz gedeckt und weder rechts- noch verhältnismäßig sind.

Zusammenfassung:

1. Das BImSchG ist ein einfaches Gesetz, das einen **allgemeinen** Anspruch auf Einhaltung einer bestimmten Außenluftqualität (Grenzwert) gibt, der durch das Gemeinwohl begrenzt wird, das auch auf einem funktionierenden Straßennetz beruht, das vom Grenzwert ausgenommen ist. Das Gemeinwohl und die persönlichen Rechte müssen zueinander in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.
2. Der Einzelne kann seine höchstpersönlichen Rechte nicht auf das BImSchG stützen, das im Rang unter dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit steht und vom Zivil- und Strafrecht geschützt wird. Hierbei ist das Kausalitätsprinzip zu beachten.
3. Für Straßen gibt es aus Gründen des Gemeinwohls keinen Grenzwert (Anlage 3 A. Ziffer 1.c. zur 39. BImSchV). Zur Abschirmung der Autoabgase sind entlang der Straßen technisch oder baulich mögliche Maßnahmen zum Schutz des Wohngebiets zu ergreifen, solange die technisch realisierbaren Zulassungsabgaswerte der Autos die NO₂-Grenzwerte übersteigen.
4. Der Grenzwert ist in der Fläche des städtischen Hintergrunds in Bereichen zu messen, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind.
5. Prognosen zur Entwicklung des Grenzwerts sind mithilfe der Daten im Bereich von Straßen oder Quellen zu messen, an denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist;
6. Bei der Ermittlung oder Prognostizierung des Grenzwerts sind, soweit möglich, Modellrechnungen anzuwenden, um Punktdaten im Hinblick auf die räumliche Verteilung der Konzentration interpretieren zu können, die als Grundlage für die

Berechnung der kollektiven Exposition der Bevölkerung dienen, die in dem betreffenden Gebiet lebt (Ziffer 6 der EU-Erwägungen zur EU-Richtlinie)

7. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind der Anteil des Verkehrs an der Luftverschmutzung und die Verordnung zu § 48a BImSchG, sowie der nach den EU-Richtlinien ermittelte Grenzwert zu beachten. Die Erstzulassung des Fahrzeugs darf erst dann berücksichtigt werden, wenn sie vom zuständigen Gesetzgeber befristet oder aufgehoben worden ist.
8. Alle Verkehrsverbote in Stuttgart sind wegen fehlender Rechtsgrundlage zur Bestimmung des Grenzwerts an Straßen rechtswidrig, da dieser nicht vorschriftsgemäß im städtischen Hintergrund erhoben wurde.
9. Die Auswirkungen der Kontaktsperren wegen der CORONA-Pandemie rechtfertigen die sofortige Aufhebung Verkehrsverbots, da die Nutzung des ÖPNV mit einer hohen Gesundheitsgefahr verbunden ist. Es liegt ein übergesetzlicher Notstand vor, der bei allen notwendigen Fahrten auch ohne Ausnahmegenehmigung die Nichtbeachtung der Zusatzschilder gestattet,

Anhang

