

Anlage 1

Verwaltungsgericht Köln, 13 K 6684/15

Datum: 08.11.2018
Gericht: Verwaltungsgericht Köln
Spruchkörper: 13. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 13 K 6684/15
ECLI: ECLI:DE:VGK:2018:1108.13K6684.15.00

Leitsätze: Änderung des Luftreinhalteplans für die Stadt Köln

Tenor: Das beklagte Land wird verurteilt, den für die Stadt Köln geltenden Luftreinhalteplan zum 1. April 2019 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Jahr gemittelten Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Köln enthält.

Die Kosten des Verfahrens tragen das beklagte Land und die Beigeladene jeweils zur Hälfte einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen; diese sind erstattungsfähig.

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

Die Berufung wird zugelassen.

- Tatbestand:** 1
- Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger – nach § 3 UmwRG anerkannter – Umweltverband, der seinen Schwerpunkt im Bereich Luftreinhaltung hat. 2
- Er begehrt die Änderung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet Köln in der Fassung der Ersten Fortschreibung von 2012 dahingehend, dass im Stadtgebiet der Beigeladenen der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) in Höhe von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (µg/m³) eingehalten wird. 3
- Im August 2015 wandte sich der Kläger an die Bezirksregierung Köln und rügte, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen offenkundig nicht ausreichend seien, um eine Grenzwertüberschreitung bei NO₂ zu verhindern. Er beantragte, den für Köln geltenden Luftreinhalteplan unverzüglich so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der in der 39. Verordnung zum BImSchG geregelten Grenzwerte für NO₂ im gesamten Stadtgebiet enthalte. 4
- Das Umweltministerium (MKULNV) NRW betonte in seinem Antwortschreiben, dass der erforderliche Gesundheitsschutz für die Anwohner noch nicht sichergestellt sei und weitere 5

Minderungsmaßnahmen zu ergreifen seien. Derzeit würden auf der Ebene der Landesregierung alle erfolgversprechenden legislativen und sonstigen Maßnahmen geprüft, wobei klar sei, dass insbesondere durch legislative Schritte kurzfristig kein Effekt zu erwarten sei. Die Bezirksregierung Köln wies in ihrem Schreiben vom 14. September 2015 an den Kläger darauf hin, dass derzeit das Bemühen, die NO₂-Werte einzuhalten, erheblich durch die Sperrung der Rheinbrücke der A1 für LKW über 3,5 t, die Köln einen deutlichen LKW-Ausweichverkehr beschere, erschwert werde. Sie listete des Weiteren eine Reihe von Maßnahmen des Luftreinhalteplans 2012 (Entwicklung eines LKW-Führungskonzepts mit Transitverbot durch Köln für LKW über 7,5 t, Auslagerung des Fernbusbahnhofes zum Kölner Flughafen, Eröffnung einer U-Bahn-Linie, die zeitnah erfolgen solle, Vorantreiben des Projekts „ship to grid“ durch Bau von Stromtankstellen, Förderung des ÖPNV und der Elektromobilität, Busflottenmodernisierung und umweltsensitive Lichtsignal-Anlagensteuerung.) Weitere Maßnahmen, wie eine zweite Erweiterung der Umweltzone würden derzeit mit der Beigeladenen diskutiert. Anschließend werde die zweite Fortschreibung des Luftreinhalteplans Köln ausgelotet. Abschließend versicherte sie, dass sie gemeinsam mit den Kommunen alle ihr möglichen Maßnahmen zur weiteren Verringerung der NO₂-Belastung ergreifen werde.

Der Kläger hat am 19. November 2015 Klage erhoben.

6

Zur Begründung trägt er vor, er sei klagebefugt; er könne als nach § 3 UmwRG anerkannter Verband geltend machen, durch die Ablehnung der Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. der 39. BImSchV entspreche, in seinen Rechten verletzt zu sein. Die Luftreinhalteplanung der Beklagten ermögliche keine schnellstmögliche Einhaltung der NO₂ -Grenzwerte, sondern beschränke sich weitestgehend auf bereits bestehende Bemühungen, die nicht wesentlich intensiviert würden.

7

Aus dem europäischen Recht folge eine Ergebnisverpflichtung des beklagten Landes. Seit dem 1. Januar 2010 müsse der Grenzwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ eingehalten werden; etwaige Überschreitzungszeiträume seien so kurz wie möglich zu halten. Alle ergriffenen Maßnahmen müssten sich an dem Ziel der schnellstmöglichen Grenzwerterreicherung messen lassen. Die anhaltende Grenzwertüberschreitung (auch) in Köln sei ein Indiz dafür, dass die bisherigen Maßnahmen in diesem Sinne nicht „geeignet“ seien. Die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte, die strikt zu beachten seien, stehe nicht unter einem allgemeinen politischen Vorbehalt. Bei der Festlegung der Grenzwerte hätten Verhältnismäßigkeitsaspekte bereits ihren Niederschlag gefunden. Zwar stehe dem Planungsträger hinsichtlich der Auswahl der Maßnahmen ein Wertungsspielraum zu. Es bestehe jedoch eine Pflicht zum Ergreifen aller objektiv möglichen Maßnahmen – auch im fiskalischen Bereich und sonstiger nicht gesetzgebender Maßnahmen - ; eine Verengung auf finanzierbare bzw. verhältnismäßige Maßnahmen sei unzulässig. Jedenfalls seien an die Verhältnismäßigkeit der in Betracht kommenden Maßnahmen allenfalls geringfügige Anforderungen zu stellen. Auch könne sich ein Planungsträger nicht damit rechtfertigen, dass von anderen Rechtsträgern effektivere Maßnahmen ergriffen werden könnten. Erforderlich sei eine umfassende Gesamtplanung. Diesen Maßstäben werde der Luftreinhalteplan Köln 2012 nicht gerecht, zumal in dem Plan selbst von einer Überschreitung der Werte auch noch im Jahr 2015 ausgegangen werde. Bis wann mit den bislang vorgesehenen Maßnahmen die Grenzwerte eingehalten werden können, werde nicht angegeben. Dennoch beziehe sich der Beklagte in seinen Antwortschreiben von September 2015 im Wesentlichen auf die bisherigen Maßnahmen. Als mögliche Maßnahme, mit denen der Grenzwert deutlich schneller eingehalten werden könnte, sei beispielsweise die Förderung des ÖPNV in Gestalt des kostenlosen ÖPNV, eines Bürgertickets oder eines günstigen Jahrestickets anzuführen. Auch könnten deutlichere Anreize für den Umstieg auf emissionsarme Fortbewegungsmittel (u.a. Car-Sharing, Radverkehr und Elektromobilität) gesetzt und zur Gegenfinanzierung eine City-Maut in Betracht gezogen werden. Des Weiteren könne an eine Reduzierung der Parkraummöglichkeiten, an Geschwindigkeitsreduzierungen, an eine schadstoffarme Taxiflotte und eine Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern gedacht werden. Auch sei die Eingrenzung des LKW-Durchfahrtverkehrs zu nennen. Letztlich seien für eine spürbare

8

Senkung der Stickoxidbelastung deutliche Reduzierungen der Verkehrsmengen insbesondere in Bezug auf Dieselfahrzeuge erforderlich. Dies könne durch eine Verschärfung der Umweltzone durch die Blaue Plakette bzw. durch zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote umgesetzt werden. Während für die Blaue Plakette die 35. BImSchV geändert werden müsse, seien Fahrverbote auch schon heute bundesrechtlich möglich.

Soweit das beklagte Land an einer weiteren Fortschreibung des Luftreinhalteplans arbeite und dabei insbesondere Software-Updates einkalkuliere, sei darauf zu verweisen, dass die verpflichtenden Software-Updates bereits bis Mitte 2018 umgesetzt worden seien, ohne dass dies eine nennenswerte Minderung der Emissionswerte zur Folge gehabt hätte. An freiwilligen Software-Updates nehme hingegen kaum ein Autohalter teil. Hardware-Nachrüstungen erfolgten erst, wenn Fahrverbote verfügt worden seien. Insgesamt seien die bislang mitgeteilten Prognosedaten nicht nachvollziehbar. 9

Der Kläger beantragt, 10

das beklagte Land zu verurteilen, den für die Stadt Köln geltenden Luftreinhalteplan bis zum 1. April 2019 so zu ändern, dass dieser – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Zulässigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten - die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält, 11

hilfsweise, 12

das beklagte Land zu verurteilen, den für die Stadt Köln geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Köln enthält. 13

Das beklagte Land beantragt, 14

die Klage abzuweisen. 15

Es bezweifelt die Klagebefugnis des Klägers und erwägt eine Präklusion seines Vorbringens. Die Klage sei jedenfalls unbegründet, denn das beklagte Land habe alle rechtlich zulässigen Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufgenommen, um den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Hinsichtlich der Auswahl der konkreten in den Plan aufzunehmenden Maßnahmen stehe der planaufstellenden Behörde ein Ermessensspielraum zu. Bei der Planung sei nicht allein auf die Geeignetheit der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte abzustellen; vielmehr habe die Planung unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen öffentlichen Interessen wie insbesondere dem Interesse am Erhalt der kommunalen Selbstverwaltung, der Aspekte der Finanzierbarkeit der einzelnen Maßnahmen und der verkehrsrechtlichen Interessen sowie der privaten Interessen zu erfolgen. Die in Betracht kommenden Maßnahmen müssten auch verhältnismäßig sein, insbesondere dem Verursacherprinzip entsprechen und nicht auf einen Schlag zur Zielerreichung führen; es komme auch ein schrittweises Vorgehen in Betracht. Zwar komme dem Schutz der Gesundheit der Menschen vor Luftverunreinigungen ein großes Gewicht zu, er sei andererseits aber kein absolutes, Vorrang vor allen anderen Interessen genießendes Ziel. Der Gestaltungsspielraum der planaufstellenden Behörde könne weiter durch eine Zuständigkeitsverteilung auf mehrere Behörden für in Betracht kommende Maßnahmen beschränkt sein. Insgesamt könne die Luftreinhalteplanung als lokales Koordinationsinstrument die Gesetzgebung nicht ersetzen und bewege sich in engen kompetenziellen Grenzen. So setzten beispielsweise die Anpassung des Dieselsteuersatzes an den von Benzin oder die Schaffung der Möglichkeit für die Kommunen, die Umweltzonen für Diesel-PKW's (auch für solche bis zur Schadstoffklasse Euro 5) zu sperren, Rechtsänderungen auf Bundesebene voraus, die von den Bundesländern nur angeregt, aber nicht selbst vorgenommen werden könnten. 16

Auch müssten die Maßnahmen dem in § 45 Abs. 2 BImSchG verankerten Ziel eines integrierten Umweltschutzes Rechnung tragen, also die Auswirkungen auf die gesamte Umwelt beachtet werden. Gemessen an diesen Vorgaben sei der Maßnahmenkatalog des Luftreinhalteplans Köln 2012 rechtlich nicht zu beanstanden, zumal er sich nicht nur auf die NO₂-Belastung, sondern auch auf die PM₁₀-Belastung beziehe; die für PM₁₀ geltenden Grenzwerte würden in Köln bereits seit 2008 eingehalten.

17

Hinsichtlich der einzelnen Vorschläge des Klägers führt das beklagte Land Folgendes aus: Durch LKW-Durchfahrtsverbote würden entlastete Hauptverkehrslinien für andere Verkehre attraktiver, da der Verkehr hier schneller fließen könne. Angesichts des hohen Dieselanteils und der Tatsache, dass ein LKW Platz für zwei bis drei PKWs schaffe, müsse es nicht zu einer Emissionsminderung kommen. Durch Ausweichverkehr könne es überdies zu verlängerten Fahrwegen und damit zu einem Anstieg der Gesamt-Emissionen und somit der städtischen Hintergrundbelastung kommen. Durch das LKW-Führungskonzept nehme die Beigeladene seit vielen Jahren den LKW-Verkehr und seine Auswirkungen in den Blick. Neben dem LKW-Führungskonzept der Beigeladenen seien verschiedene konkrete LKW-Durchfahrtsverbote im Luftreinhalteplan vorgesehen und umgesetzt. Der Förderung des ÖPNV messe der Beklagte ausweislich des ÖPNVG NRW eine große Rolle bei. Allerdings seien die Einwirkungsmöglichkeiten der Bezirksregierungen hinsichtlich der finanziellen Förderung begrenzt. Vorgaben grundsätzlicher Art an die ÖPNV-Aufgabenträger stießen an die Grenzen des Tarifrechts des § 39 PBefG. Auch seien die bisherigen praktischen Erfahrungen mit einem kostenfreien ÖPNV oder einem kostengünstigen Bürgerticket nicht einheitlich; jedenfalls gebe es eine Fülle von kostengünstigen Tickets und damit umfassende Anreize, um die Nutzung weitergehend zu fördern. Zu berücksichtigen sei, dass in Köln die KVB innerstädtisch jedenfalls in den Hauptverkehrszeiten an ihre Kapazitätsgrenzen stießen. Die Ausstattung der Busflotte mit SCRT-Filtern stoße an finanzielle und zum Teil auch technische Grenzen. Eine sofortige Nachrüstung aller Busse sei unverhältnismäßig. Trotz finanzieller Schwierigkeiten werde die Busflotte der KVB stetig erneuert. Von den insgesamt 218 Bussen entsprächen 169 der Abgasstufe Euro VI bzw. Euro EEV-Standard, zwei Busse verfügten über Hybrid-Antrieb. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung von Tempo 30 (Unfallsschwerpunkte) seien auf den in Rede stehenden innerörtlichen Vorfahrtstraßen nicht gegeben. Zudem sei fraglich, ob unter dem Gesichtspunkt der NO₂-Reduzierung eine solche flächendeckende Begrenzung überhaupt sinnvoll sei. Jedenfalls würden in Köln kontinuierlich Tempo 30-Zonen eingerichtet. Auch der Umsetzung der verkehrsbeschränkenden Maßnahmen „City-Maut“ und „zeitlich und sachlich beschränkte Fahrverbote“ stünden grundsätzliche rechtliche und tatsächliche Probleme entgegen. Für die „City-Maut“ gebe es bislang keine rechtliche Grundlage. Hinsichtlich der Fahrverbote sei zu beachten, dass nur die in der StVO abgebildeten oder die vom Bund im Verkehrszeichenkatalog (VzKat) veröffentlichten oder die durch Verkehrsblattverlautbarung zugelassenen Verkehrszeichen angeordnet werden dürften. Ein Verkehrszeichen, das sämtliche Informationen zu alternierenden Verkehrsverboten enthalte, sei bislang nicht veröffentlicht worden. Aus diesem Grund könnten Fahrverbote derzeit nur durch das Zeichen 250 StVO („Verbot für Fahrzeuge aller Art“) in Kombination mit den entsprechenden Zusatzzeichen angeordnet werden. Grundsätzlich bestehe die Möglichkeit, dass die Obersten Straßenverkehrsbehörden der Länder neue Zusatzzeichen genehmigen könnten. Allerdings sehe das Verkehrsministerium (MBWSV) NRW aus Gründen der Übersichtlichkeit und Verkehrssicherheit sowie zur Wahrung der Rechtssicherheit davon ab, die entsprechenden Zusatzzeichen zur Anordnung von zeitlich und sachlich beschränkten Fahrverboten zu genehmigen, denn das vorgenannte Zeichen 250 StVO müsste mit einer Vielzahl von Zusatzzeichen und zumal am Standort des Zeichens 270.1 StVO („Beginn einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone“) versehen werden; eine solche Häufung von Verkehrs- und Zusatzzeichen an einer Stelle würde eine Informationsüberfrachtung darstellen, die mit den straßenverkehrsrechtlichen Regelungen nicht in Einklang zu bringen sei. Zudem verstoße die Einführung eines alternierenden Verkehrsverbotes für Fahrzeuge mit geraden / ungeraden Kennziffern gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil Benzinfahrzeuge davon gleichermaßen betroffen seien, obwohl Dieselfahrzeuge ca. Faktor 10 - im Stadtverkehr bis zu Faktor 20 - mehr

18

emittierten als benzinbetriebene Fahrzeuge. Auch ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge sei unverhältnismäßig, weil eine entsprechende Sperrung der Innenstädte Handel, Bau, Gewerbe, Handwerk, Industrie und ÖPNV (Linienbusse) mit unabsehbaren Folgen zum Erliegen brächte, wenn sie nicht durch Ausnahmemöglichkeiten abgefedert würde. Zu bedenken sei auch die über das eigentliche Zentrum der Städte hinausgehende Größe der Umweltzonen in NRW; wollte man das Verkehrsverbot auf kleinere Bereiche beschränken, so müssten diese zunächst (nach landeseinheitlichen Kriterien) festgelegt und zusätzlich ausgeschildert werden. Mangels Kennzeichnung der Dieselfahrzeuge sei ein solches Verkehrsverbot nicht kontrollierbar. Zwecks Vermeidung von Verlagerungseffekten müssten zudem Alternativrouten ausgeschildert werden. Dabei sei zu berücksichtigen, dass Alternativrouten regelmäßig zu mehr Fahr-km führten, was zu vermeiden sei. Vielmehr sei eine Verstärkung des Verkehrsflusses etwa durch Bau von Kreisverkehren anzustreben. Eine weitere Parkraumverknappung könne zu verstärktem Parksuchverkehr und Behinderungen des Verkehrsflusses führen, was sich nachteilig auf die Luftqualität auswirken könne. Das EmoG habe es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Luftreinhalteplans für Köln noch nicht gegeben; jedoch sei die Freigabe von Busspuren für private Elektroautos kritisch zu sehen. Es sei beabsichtigt, in Köln das Abstellen von Car-Sharing-Elektrofahrzeugen im öffentlichen Straßenverkehr zu privilegieren. Die Blaue Plakette müsse durch den Bund in der 35. BImSchV verankert werden; die geforderte Aufnahme eines Passus in den Luftreinhalteplan, nachdem der Beklagte eine Bundesratsinitiative mit einem konkreten Verordnungsentwurf zur Änderung der 35. BImSchV auf den Weg bringen solle, sei als konkrete Maßnahme nicht geeignet, weil sie der planaufstellenden Behörde von vorneherein nicht zu Gebote stehe.

Dem Luftreinhalteplan 2012 liege insgesamt ein kohärentes Gesamtkonzept zu Grunde. An der weiteren Fortschreibung werde gearbeitet, wobei die vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27. Februar 2018 aufgestellten Grundsätze beachtet würden. Mit der Beigeladenen sei ein Runder Tisch mit allen maßgeblichen Stakeholdern ins Leben gerufen worden. Die Beigeladene habe u.a. bei der Firma Aviso ein Gutachten zur Ermittlung von NO₂-Minderungspotenzialen in Auftrag gegeben. Auch existiere ein Gutachten „Green City Masterplan der Stadt Köln“.

Die Beigeladene beantragt ebenfalls, 20

die Klage abzuweisen. 21

Sie ist der Ansicht, die Klage sei bereits unzulässig, da sich das Verfahren erledigt habe. Das beklagte Land arbeite nämlich bereits an einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans, die bis zum 31. Dezember 2018 abgeschlossen werden und zum 1. Januar 2019 in Kraft treten solle. Im fortgeschriebenen Plan sollten insbesondere die Vorgaben aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 umgesetzt werden. Auch habe der Kläger eine unzulässige Klageänderung vorgenommen. Die Klage sei auch unbegründet, denn bereits die Erste Fortschreibung des Luftreinhalteplans 2012 lege die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen fest. Hinsichtlich der im Luftreinhalteplan festzulegenden Maßnahmen bestehe ein Auswahlermessen bzw. eine planerische Gestaltungsfreiheit. Eine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht gebe es nicht. Zudem bedürften Maßnahmen, die - wie Fahrverbote - in Grundrechte eingriffen, einer gesonderten (fach-)gesetzlichen Befugnis. Vom Kläger angeregte Maßnahmen wie die Einführung einer blauen Plakette könnten nicht Inhalt eines Luftreinhalteplanes sein, da in einen solchen keine bloßen politischen Absichtserklärungen aufzunehmen seien. In Betracht kämen zudem nur Maßnahmen, die verhältnismäßig seien, also nur solche, die dem Verursacheranteil des Adressaten Rechnung trügen. Dabei seien Maßnahmen gegen alle Emittenten zu richten, auch solche, die sich außerhalb des Plangebiets bzw. des Zuständigkeitsbereichs der Planungsbehörde befänden. Ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge in der Kölner Innenstadt berücksichtige nicht den sehr erheblichen, teilweise sogar überwiegenden Verursachungsanteil schwerer Nutzfahrzeuge, insbesondere auf Autobahnen. In besonderen Fällen könne sich die Behörde auf vorübergehende unüberwindliche Schwierigkeiten bzw. auf höhere Gewalt berufen.

Jedenfalls der wiederum fortgeschriebene Luftreinhalteplan sowie die geplanten Maßnahmen der Beigeladenen auf der Grundlage des Green City Masterplans ließen weitere Emissionsreduzierungen erwarten, sodass die Immissionsgrenzwerte schnellstmöglich eingehalten würden. Hinsichtlich der sechs Messstellen, an denen 2017 der Jahresmittelwert für NO₂ noch überschritten worden sei, seien an deren fünf die Werte bereits deutlich reduziert. Lediglich an der Messstelle Clevischer Ring sei der Jahresmittelwert deutlich zu hoch; dort sei allerdings eine außergewöhnliche Verkehrssituation (Sperrung Leverkusener Brücke, Sanierung Tunnel Kalk) eingetreten, die zu vorübergehenden unüberwindlichen Schwierigkeiten im obigen Sinne führe. Gleiches gelte für die Messstelle Weiden (Vollanschluss Frechen-Nord). Eine Dieserverkehrsbeschränkung für den Clevischen Ring führe nicht zu einer Einhaltung der jahresmittleren NO₂ – Konzentrationen. Zudem bedürfe es umfangreicher Ausnahmen, etwa für Anwohner und Handwerker, deren Folgen sehr schwierig zu beziffern seien. Auch sei die Problematik des Ausweichverkehrs zu bedenken sowie weitere maßgebliche Verursacher wie Autobahnverkehr und Schifffahrt, dieselbetriebener Schienenverkehr, Braunkohlekraftwerke, umliegende Industrie- und Energieunternehmen sowie der Flugverkehr in den Blick zu nehmen. Da die in einem Luftreinhalteplan festzusetzenden Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten seien, seien Maßnahmen auch gegen die Bundesrepublik Deutschland, deren Behörden durch den Luftreinhalteplan auch gebunden seien, zu richten.

Die NO₂ – Belastungssituation stellte sich in Köln in den letzten Jahren wie folgt dar:

	NO ₂ – Jahresmittel 2014 (µg/m ³)	NO ₂ – Jahresmittel 2015 (µg/m ³)	NO ₂ – Jahresmittel 2016 (µg/m ³)	NO ₂ – Jahresmittel 2017 (µg/m ³)
Clevischer Ring	63	66	63	62
Justinianstr.	55	54	53	50
Neumarkt	56	51	52	47
Turiner Straße	47	46	43	43
Weiden	57	52	53	50
Luxemburgerstr.	54	50	49	46
Bergisch- Gladbacher Str.	-	42	41	40
Dellbrücker Hauptstr.	42	41	40	38
Lindweiler Weg	-	42	43	40
Hauptstr. Porz	45	40	41	39
Brühler Landstr. Meschenich	43	40	40	38

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Bezirksregierung Köln Bezug genommen. 26

Entscheidungsgründe: 27

Das erkennende Gericht ist zunächst instanziell zuständig. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob durch die Änderungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) aus 2017 nunmehr für Klagen auf Erlass von Luftreinhalteplänen bzw. deren Fortschreibung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a) UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 7 UVPG i.V.m. Nr. 2.2 der Anlage 5 zum UVPG eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts begründet ist, da das vorliegende Klageverfahren vor der genannten Gesetzesänderung rechtshängig wurde. Im Hinblick auf die Übergangsvorschrift des § 8 Abs. 2 Nr. 2 UmwRG und den Rechtsgedanken der perpetuatio fori ([§ 173 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO](#) - i.V.m. § 17 Abs. 1 Satz 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes - GVG - bzw. [§ 261 Abs. 3 Nr. 2 der Zivilprozessordnung - ZPO](#) -) ist weiterhin die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gegeben. 28

Die Klage ist zulässig und begründet. 29

Die Leistungsklage ist zulässig. Der Kläger ist als nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltschutzvereinigung klagebefugt. Er ist auch nicht etwa nach § 2 Abs. 3 UmwRG präkludiert. Dies ergibt sich schon daraus, dass es dem Kläger nicht um einen Angriff auf die erste Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet von Köln aus dem Jahr 2012 geht, sondern einen neuen geänderten Plan bzw. um das bisherige Unterlassen einer Dynamisierung des Luftreinhalteplans von 2012. 30

Die Klage ist auch nicht mangels Rechtsschutzinteresses bzw. infolge Erledigung im Hinblick darauf unzulässig geworden, dass das beklagte Land an der Zweiten Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet der Beigeladenen arbeitet und einen entsprechenden Entwurf demnächst offenzulegen gedenkt. Denn dem Kläger geht es um einen geänderten fortgeschriebenen Plan, der - anders als die derzeit geltende erste Fortschreibung - die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält und in Kraft getreten ist. 31

Auch liegt in dem nunmehr gestellten Hauptantrag keine (gar unzulässige) Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO gegenüber dem ursprünglich angekündigten Hauptantrag des Klägers, den er jetzt als Hilfsantrag weiterverfolgt, das beklagte Land zu verurteilen, den für die Stadt Köln geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet der Beigeladenen enthält. 32

Durch die nunmehr erfolgte Aufnahme eines Datums, bis zu dem der Plan geändert werden soll, sowie der in der ursprünglichen Klagebegründung bereits erwähnten Aufnahme von Fahrverboten in den Plan ist der Streitgegenstand nicht geändert worden. Der Antrag ist lediglich konkretisiert, der Klagegrund, d.h. der Sachverhalt nicht geändert worden. Damit mussten weder die übrigen Beteiligten in eine etwaige Klageänderung einwilligen noch kommt es auf deren Sachdienlichkeit an, welche im Übrigen gegeben wäre. 33

Die Klage ist auch begründet. 34

Dabei legt das Gericht seiner Entscheidung die im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung geltende (Sach- und) Rechtslage zu Grunde. 35

36

Damit war bei der Rechtsfindung nicht der - vom Bundeskabinett noch nicht einmal beschlossene - Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur 13. Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) durch Einfügung eines Absatzes 1a) zu § 40 BImSchG zu berücksichtigen. Offen bleiben mag, ob eine solche Regelung, die auf eine faktische teilweise Außerkraftsetzung der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie, ABl. L 152, S. 1) zielte - so sie denn in Kraft träte -, aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts außer Acht zu lassen wäre, wofür Überwiegendes spricht.

Der Kläger hat einen Anspruch aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG gegen das beklagte Land, den Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet der Beigeladenen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so fortzuschreiben, dass dieser bis zum 1. April 2019 die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO₂ in Höhe von 40 von µg/m³ enthält. 37

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG hat die zuständige Behörde dann, wenn durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits geltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten, § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG. 38

Die Maßnahmen, die ein Luftreinhalteplan gemäß [§ 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG](#) festlegt, sind nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Unverhältnismäßige oder aus anderen Gründen rechtswidrige Maßnahmen muss und darf die zuständige Behörde nicht ergreifen, 39

Bundesverwaltungsgericht ([BVerwG](#)), [Urteile vom 27. September 2007 - 7 C 36.07](#) - juris Rdn. 26 sowie vom 27. Februar 2018 – 7 C 26.16 – (Luftreinhalteplan Düsseldorf), juris Rdn. 17 und 7 C 30.17 (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 20. 40

Die Maßnahmen müssen daher umsetzungsfähig sein; immissionsschutzrechtliche oder sonstige Vorschriften müssen ihre Durchführung erlauben, 41

BT-Drs. 14/8450 S. 14; 42

die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen müssen mithin (gesichert) rechtlich und tatsächlich umsetzbar sein, 43

so klar: Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVG), Beschluss vom 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427 -, juris Rdn. 145. 44

Maßnahmen, die in Grundrechte eingreifen, bedürfen dabei einer gesonderten (fach-)gesetzlichen Befugnis, 45

BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018, a.a.O. m.w.N.; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juli 2017, § 47 BImSchG, Rdn. 29a; Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47 Rdn. 15, 52. 46

Eine solche Ermächtigungsgrundlage liegt mit § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG vor. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Hierbei sind die Maßnahmen nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. 47

Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den auf dieser Grundlage geltend gemachten Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans sind hier gegeben. 48

Der Grenzwert für NO₂, um dessen Einhaltung es dem Kläger vorliegend alleine geht, wird im Stadtgebiet der Beigeladenen überschritten. Dieser ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG i.V.m. § 3 Abs. 2 der auf Grundlage des § 48a Abs. 1 BImSchG erlassenen 39. Verordnung zur Durchführung des BImSchG – 39. BImSchV. Danach ist seit dem 1. Januar 2010 ein über ein Kalenderjahr gemittelter Immissionsschutzgrenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ einzuhalten. Der Gesetzgeber hat mit den vorgenannten gesetzlichen Regelungen die sich aus der Luftqualitätsrichtlinie ergebenden Pflichten in nationales Recht umgesetzt. 49

Der Grenzwert von 40 µg/m³ für NO₂ wurde - obwohl die Grenzwertüberschreitungen kontinuierlich rückläufig sind - auch noch im Jahr 2017 an vielen Messstellen im Stadtgebiet der Beigeladenen erheblich, zum Teil um mehr als 10 µg/m³, überschritten (nämlich am Clevischen Ring, Justinianstraße, Neumarkt, Turiner Straße, Aachener Straße und Luxemburger Straße). Die Lage der als belastet ermittelten Gebiete erstreckt sich auf die Innenstadt, einen größeren Bereich um die Innenstadt herum und einzelne Gebiete in den äußeren Stadtteilen von Köln. Geschätzt erstrecken sich die Gebiete, in denen erhöhte Belastungen auftreten, auf eine Fläche von ca. 60 km², S. 19 Beiakte 22. 50

Liegt - wie hier - eine Grenzwertüberschreitung vor, ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG die Verpflichtung der zuständigen Behörden, einen zur Einhaltung des Grenzwerts führenden Luftreinhalteplan entweder erstmals aufzustellen oder einen vorhandenen Plan so fortzuschreiben, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und damit den Anforderungen der 39. BImSchV entspricht. Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen in den Luftreinhalteplan Maßnahmen aufgenommen werden, die - wie dargelegt - geeignet sind, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. 51

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der das Gericht folgt, verstößt eine Luftreinhalteplanung gegen die Verpflichtung, den Zeitraum einer Überschreitung des Grenzwerts „so kurz wie möglich“ zu halten, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können. Werden lediglich Maßnahmen festgelegt, aufgrund derer die Grenzwerte für NO₂ erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten werden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte herbeiführen, ist die Luftreinhalteplanung, bei der auch die Länge des Zeitraums zu betrachten ist, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält, unzureichend, 52

vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 34, 35, und - 7 C 26.16 - (Luftreinhalteplan Düsseldorf), juris Rdn. 32 jeweils unter Berufung auf Europäischen Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 5. April 2017 – C-488/15 -, juris Rdn. 115. 53

Ausgehend hiervon genügt der Luftreinhalteplan für das Stadtgebiet der Beigeladenen in seiner derzeit geltenden Fassung nicht den dargelegten rechtlichen Anforderungen. 54

Die NO₂-Belastung im Stadtgebiet der Beigeladenen ist zwar rückläufig, lag aber in den Jahren 2014 bis 2017 an sechs Messstationen (Clevischer Ring, Justinianstraße, Neumarkt, Turiner Straße, Aachener Straße/Weiden und Luxemburger Straße) mit – im Jahr 2017 - 62, 50, 47, 43, 50 und 46 µg/m³ deutlich über dem seit fast neun Jahren geltenden Grenzwert von 40 µg/m³. An den Messstellen Bergisch-Gladbacher Straße, Dellbrücker Hauptstraße, 55

- Lindweiler Weg, Hauptstraße Porz und Brühler Landstraße wurde der Grenzwert 2017 knapp eingehalten.
- Ein teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, ist nicht geeignet, die Feststellung der einem Mitgliedsstaat zuzurechnenden Vertragsverletzung zu entkräften, 56
- EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 – C-336/16 -, Rdn. 62 und 65. 57
- Der geltende Luftreinhalteplan Köln 2012 beschränkt sich in zeitlicher Hinsicht darauf, für das „Prognosejahr 2015“ an den sechs Messstellen Justinianstraße, Neumarkt, Hohenstauffenring, Weiden, Clevischer Ring und Turiner Straße weiterhin eine Überschreitung des NO₂-Grenzwertes zu erwarten (vgl. Tab. 6.2/1, S. 119). Im Jahr 2015 seien ohne zusätzliche Maßnahmen weiterhin Grenzwertüberschreitungen für NO₂ in den untersuchten Straßenabschnitten zu erwarten (Fazit, S. 121). Über das „Zieljahr 2015“ hinausgehende zeitliche Überlegungen, wann denn der Jahresmittelwert von 40 µg/m³ eingehalten werden könne, lassen sich dem Luftreinhalteplan in der geltenden Fassung nicht entnehmen. Es ist lediglich davon die Rede, das im Plan festgelegte Maßnahmenbündel sei nur in seiner Gesamtheit, einschließlich der in Kapitel 7 beschriebenen Maßnahmen geeignet, die Grenzwerte für NO₂ einzuhalten, Seite 108, wobei jedoch diese in Kapitel 7 enthaltenen Maßnahmen u.a. den Wegfall der staatlichen Förderung von Dieselmotoren (Ziff. 7.1, S. 134 ff.), die Änderung der Besteuerung von Dienstwagen (Ziff. 7.2, S. 136), die Verschärfung der NEC-Richtlinie (Ziff. 7.4, S. 136f.), Verlängerung des Förderungsprogramms zur Nachrüstung von Fahrzeugen mit Dieselpartikelfiltern (Ziff. 7.5, S. 138f.), die Ausweitung des Mautsystems für LKW (Ziff. 7.8, S. 139) und die Reduktion und Begrenzung von Schiffsemissionen; Regelungen für kleinere Feuerungsanlagen (Ziff. 7.9, S. 139) vorsehen. 58
- Die genannten Maßnahmen stehen damit aber im Kontext weiterer Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene. Nach der bereits zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 59
- Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 -, juris Rdn. 35, 60
- verstößt indes eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können. Effektive - in der Zuständigkeit des beklagten Landes bzw. der Beigeladenen selbst liegende - Maßnahmen zur Eingrenzung der von Dieselfahrzeugen ausgehenden Emissionen werden hingegen gar nicht erst ernsthaft in den Blick genommen, obwohl dem beklagten Land die Sachlage ausweislich der oben angeführten Ziff. 7.1 des Luftreinhalteplans schon 2012 hinreichend bewusst war, indem es ausführt, dass die NO_x-Emissionen der Diesel-PKW diejenigen des Otto-PKW um mehr als eine Größenordnung überschreiten (S. 135). Der „Zusammenfassung“ (vgl. Ziff. 8, S. 140 f.) ist lediglich zu entnehmen, dass sich aus den Analysen der lufthygienischen Situation ergeben habe, dass insbesondere der Straßenverkehr maßgeblich zu lokalen Luftschadstoffbelastungen beitrage. Regional unterschiedlich leisteten auch die übrigen Verursacher zum Teil deutliche Beiträge. Neben der weiteren Reduzierung der Emissionen aus letztgenannten Quellen müssten daher insbesondere die Kfz-Emissionen reduziert werden – sei es durch Fahrverbote wie z.B. im Zusammenhang mit der Umweltzonenregelung oder durch Verbesserungen im Bereich der Lichtsignalanlagensteuerung. 61
- Soweit sich die Beigeladene hinsichtlich der Messstellen Clevischer Ring (Sanierung/Sperrung Leverkusener Brücke, Tunnel Kalk) und Weiden (noch nicht erfolgter Ausbau des Vollanschlusses Frechen-Nord) auf höhere Gewalt beruft, vermag sie hiermit nicht durchzudringen. 62

Zwar mag sich ein Mitgliedstaat, der zeitweise auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt, die ihn an der Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen hindern, grundsätzlich für den Zeitraum auf höhere Gewalt berufen können, der zur Ausräumung dieser Schwierigkeiten erforderlich ist, 63

EuGH, Urteile vom 13. Dezember 2011 – C-1/00 -, Rdn. 131. und vom 19. Dezember 2012 – C-68/11 -, Rdn. 64. 64

Das kann aber nicht gelten, wenn er – wie hier - selbst diese Schwierigkeiten erst schafft, indem er die genannten Sperrungen vornimmt bzw. den Anschluss nicht baut und sich dann darauf beruft. Vor diesem Hintergrund bestand schon kein Anlass, den von der Beigeladenen angeregten Vorlagefragen nachzugehen, deren Beantwortung zudem größtenteils nicht in die Kompetenz des EuGH fiele. 65

Damit muss - was auch unter den Beteiligten nicht ernsthaft umstritten ist - der Luftreinhalteplan fortgeschrieben werden. 66

Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach den Feststellungen des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (LANUV), an denen zu zweifeln das Gericht keinen Anlass hat und die in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage der Bezirksregierung Köln auch nochmals bestätigt worden sind, die Diesel-PKW in Köln 2016 bei einem Anteil von etwa 41 % der PKW-Fahrleistungen ca. 79,6 % der von PKW verursachten NOx-Emissionen emittierten. Mit 5,8 % Jahresfahrleistung verursachten die schweren Nutzfahrzeuge (ohne Busse) ca. 29,7 % der NOx-Emissionen des Straßenverkehrs auf den Stadtstraßen. Die Busse des ÖPNV tragen bei einem Anteil von 0,4 % an der Jahresfahrleistung eine auch im Vergleich zu den anderen schweren Nutzfahrzeugen deutlich überproportionale Menge von etwa 3,9 % zu den NOx-Emissionen auf den Stadtstraßen bei, S. 24 Beiakte 22. 67

Der Straßenverkehr verursachte im Stadtgebiet Köln 2016 den größten Anteil der verkehrsbedingten NOx-Emissionen (50 %), gefolgt vom Schiffs-Verkehr (40,3 %) und vom Flugverkehr mit 4,9 %, S. 26 Beiakte 22. Von den Jahres-Gesamtemissionen für NOx verursachte der Verkehr ca. 54,3 %, Industrieanlagen 41,1 %, Kleinfeuerungsanlagen ca. 4,6 %, S. 31 Beiakte 22. Bei der Beurteilung der Emissionen ist zu beachten, dass die meisten industriellen Emissionen über hohe Quellen (Schornsteine) emittiert werden. Diese Emissionen wirken sich, da sie weit getragen werden, auf den regionalen Hintergrund aus (der mit 22 µg/m³ angenommen wird, S. 34 Beiakte 22). Bei der Betrachtung der Immissionsbelastung in Straßenschluchten sind hingegen niedrige, nahegelegene Quellen relevant, S. 31 Beiakte 22. Neben dem regionalen Hintergrund und dem lokalen Kfz-Verkehr tragen noch weitere urbane Quellen zur Luftbelastung in den Straßen bei. Bei diesen Quellen handelt es sich um den Flug-, Offroad-, Schienen- und Schiffsverkehr, Industrie und Quellen aus nicht genehmigungsbedürftigen Kleinfeuerungsanlagen. Dazu kommen noch Anteile des Straßenverkehrs, der nicht unmittelbar in der betrachteten Straße fährt, S. 34 Beiakte 22. Das regionale Hintergrundniveau und der lokale Straßenverkehr leisten an den Messstandorten mit Grenzwertüberschreitung die höchsten Anteile an der NOx-Belastung, S. 36 Beiakte 22. Der lokale Kfz-Verkehr verursachte (je nach Hotspot) 2016 mit bis zu 52 % (Weiden) in den meisten Fällen den höchsten Beitrag an der Stickoxid-Belastung. Um den Grenzwert für NO₂ in der Zukunft einzuhalten, müssen Minderungsmaßnahmen nach den Feststellungen des LANUV insbesondere auf den lokalen Kfz-Verkehr bezogen sein, S. 41f. Beiakte 22. 68

Im Jahr 2020 werden die schweren Nutzfahrzeuge nach der Prognose des LANUV mit rund 8,5 % Jahresfahrleistung ohne Busse ca. 19,4 % der NOx-Emissionen verursachen. Die Linienbusse werden bei nur 0,3 % der Fahrleistung auch weiterhin einen im Vergleich überproportionalen Beitrag zur verkehrlichen NOx-Belastung von ca. 2,5 % beitragen, S. 42 Beiakte 22. PKW werden der Prognose zu Folge 2020 69,5 % der NOx-Emissionen verursachen, S. 43 Beiakte 22. Das Hintergrundniveau wird sich um etwa 2 – 3 µg/m³ 69

reduzieren, S. 65 Beiakte 22. Ohne Maßnahmen sinkt die zu erwartende NO₂ – Belastung in den Straßenschluchten bis zum Jahr 2020 nach der Prognose des LANUV um 10 % bis 15 % als Folge der lokalen Entwicklungen (Modernisierung der Fahrzeugflotte) und durch die Abnahme des regionalen Hintergrundniveaus. Hiermit ist eine Einhaltung des Grenzwertes für den NO₂ – Jahresmittelwert an den meisten betrachteten Belastungsschwerpunkten nicht zu erwarten, S. 46, 65 Beiakte 22.

In den derzeitigen Überlegungen zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Stadtgebiet der Beigeladenen sind konkrete Maßnahmen gegen Industrieanlagen nicht vorgesehen, da sich etwaige relevante Immissionsbeiträge nicht eindeutig zuordnen ließen, sondern über weiträumige Verteilung in die Hintergrundbelastung eingingen. Auch seien keine Anlagen ermittelt worden, die einen für die Überschreitung des Immissionsgrenzwertes relevanten Beitrag verursachten, S. 55 Beiakte 22. 70

Laut Entwurf sollen vielmehr folgende nationale Maßnahmen fest eingeplant und kommunale Maßnahmen als verbindlich erklärt werden: 71

- Software-Update und Rückkaufprämie mit 50 % Umsetzung 72
- LKW-Transitverbot 73
- Masterplanmaßnahmen 74
- Busflottenerneuerung 75
- Baumaßnahmen L361n 76
- Baumaßnahmen Mülheimer Brücke. 77

Mit diesen Maßnahmen ist nach der Prognose des beklagten Landes jedoch nicht an allen Messstellen der Grenzwert sicher bis 2020 zu erreichen, S. 89 Beiakte 22. So erwartet das LANUV für die Maßnahmen „Software-Update und Rückkaufprämie“ bzw. Transitverbot (für schwere Nutzfahrzeuge) für die Messstellen Clevischer Ring, Justinianstraße, Neumarkt, Aachener Straße und Luxemburger Straße für das Jahr 2020 weiterhin Grenzwertüberschreitungen, S. 75 Beiakte 22. 78

Nach den Berechnungen der vom LANUV beauftragten AVISO GmbH für einige Maßnahmen aus dem Masterplan ergeben sich an allen betrachteten Belastungsschwerpunkten NO₂ – Immissionsreduktionen von unter 1 µg/m³ (bis zu 2%). Dabei stelle dieser Betrachtungsfall eine eher konservative Abschätzung dar, da eine Wirkung am Hotspot selbst in Form einer Reduzierung der lokalen Zusatzbelastung nicht vorgenommen worden sei. Nehme man an, dass neben der Reduktion der Hintergrundbelastung auch eine Reduktion der lokalen Zusatzbelastung erfolge, lägen die ermittelten NO₂ – Immissionsminderungen bei bis zu 2,5 µg/m³ (bis zu 5 %), S. 3 Kurzbericht I, Beiakte 21, S. 78 Beiakte 22. Für das Jahr 2020 wird günstigstenfalls eine NO₂ – Immissionsgesamtbelastung von 52 µg/m³ am Clevischen Ring, 45 µg/m³ an der Justinianstraße, 43 µg/m³ an der Luxemburger Straße sowie 44 µg/m³ am Neumarkt und an der Aachener Straße in Weiden prognostiziert (S. 6 Kurzbericht I, Beiakte 21, S. 81 Beiakte 22). Das günstigstenfalls erwartete Jahr der Einhaltung des NO₂ – Grenzwertes liegt am Clevischen Ring bei > 2025, in der Justinianstraße, am Neumarkt und an der Aachener Straße 2023, an der Luxemburger Straße 2022 und in der Turiner Straße 2017 (S. 7 Kurzbericht I, Beiakte 21). 79

Des Weiteren hat AVISO für die Aachener Straße prognostiziert, dass nach Fertigstellung der L361n, die für 2020 geplant ist, S. 85 Beiakte 22, eine NO₂ – Immissionsminderung von 0,8 µg/m³ eintreten werde, S. 3 Kurzbericht II, Beiakte 21. Die Aktualisierung der Busflotte werde zu einer NO₂ – Immissionsminderung von bis zu 2,4 µg/m³ führen, S. 4 Kurzbericht II, Beiakte 21. Der Bau der Anschlussstelle Frechen Nord sei für 2024 zu erwarten. Sie werde zu einer 80

Reduktion der NO₂ – Gesamtbelastung um 3,6 µg/m³ führen, S. 85 Beiakte 22. Im Rahmen einer groben Abschätzung sei die Einhaltung des NO₂ –Grenzwertes für diese theoretische Maßnahme für 2022 zu erwarten, S. 5 Kurzbericht II, Beiakte 21.

Soweit das beklagte Land einen weiteren Kurzbericht von AVISO vom Oktober 2018 vorgelegt hat (Bl. 614ff. GA), in dem Maßnahmenkombinationen betrachtet worden sind, krankt dieser bereits daran, dass in alle Fallvarianten ein Software-Update (50 %) und die Rückkaufprämie eingeflossen ist, mithin Maßnahmen, deren Eintritt ungewiss ist und die der Plangeber nicht selbst herbeiführen kann, da sie in die Kompetenz des Bundes fallen. Eine Luftreinhalteplanung, die von derartigen Bedingungen abhängig gemacht wird, ist aber nach der bereits zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unzulässig, 81

vgl. Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 35. 82

Im Übrigen werden für 2020 für Justinianstraße (bestenfalls 43 µg/m³), Neumarkt (bestenfalls 41 µg/m³) und Luxemburger Straße (bestenfalls 42 µg/m³) weiterhin Grenzwertüberschreitungen prognostiziert, Bl. 626 GA. Lediglich für die Aachener Straße wird von einer „Punktlandung“ ausgegangen, bei der aber wiederum mit Software-Update und Rückkaufprämie kalkuliert wird, Bl. 622 GA. Für den Clevischen Ring prognostiziert AVISO für drei Varianten NO₂ –Werte von 40 bzw. 38 µg/m³. Bei allen drei Varianten sind wiederum Software-Update und Rückkaufprämie einkalkuliert, alle drei einschlägigen Varianten rechnen im Übrigen mit einem Dieselfahrverbot (Variante 12, die zu einer Belastung von 40 µg/m³ führen soll, einem Dieselfahrverbot für Euro < 6, Varianten 13 und 14, die zu einer Gesamtbelastung von 38 µg/m³ führen sollen, einem solchen für PKW und leichte Nutzfahrzeuge für alle Pkw und leichten Nutzfahrzeuge – die Ausnahmen werden bei den Dieselfahrverboten mit jeweils 20 % angesetzt), Bl. 624 GA. Soweit in einem weiteren Kurzbericht der AVISO vom November 2018 in die Betrachtung der Maßnahmenkombinationen zusätzlich eine Hardware-Nachrüstung von Euro-5-Diesel PKW einbezogen worden ist, gilt das oben Gesagte sinngemäß: Diese Prognose ist unbrauchbar, weil auch insoweit Maßnahmen in Rede stehen, deren Eintritt ungewiss ist und die der Plangeber nicht selbst herbeiführen kann, da zum einen eine Verpflichtung zur Vornahme von Hardware-Nachrüstungen in die Kompetenz des Bundes fielen und zum anderen völlig ungewiss ist, wann solche Hardware-Nachrüstungen von der Industrie überhaupt angeboten werden und vom Kraftfahrtbundesamt genehmigt werden würden. 83

Danach ist festzustellen, dass auch im derzeitigen Planungsstadium kein Gesamtkonzept vorliegt, mit dem kurzfristig der Grenzwert für Stickstoffdioxid von 40 µg/m³ im Kölner Stadtgebiet eingehalten werden kann. Der Luftreinhalteplan muss aber - wie ausgeführt - so fortgeschrieben werden, dass er die erforderlichen Maßnahmen enthält, die die schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwerts für NO₂ erwarten lassen. 84

Aufgrund der gesetzlichen Vorgabe, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenen Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten, wird das beklagte Land bei der Aufstellung des Gesamtkonzepts nach Auffassung des Gerichts eine Zielerreichung, d.h. eine Einhaltung des Grenzwertes im gesamten Stadtgebiet der Beigeladenen zum 1. Januar 2020 anzustreben haben. Dies bedeutet, dass das beklagte Land in besonderem Maße Maßnahmen in Betracht ziehen muss, die bis zu diesem Zeitpunkt wirksam werden können und sich nicht auf solche Maßnahmen beschränken darf, die erst später Wirksamkeit entfalten. Eine spätere Zielsetzung würde dem Gebot der schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes nicht gerecht. Dies gilt insbesondere in Anbetracht des Umstandes, dass der Grenzwert als solcher seit fast 20 Jahren bekannt und seit dem 1. Januar 2010 verbindlich einzuhalten ist, die Werte aber nach wie vor ganz erheblich überschritten werden. 85

Das Gericht sieht es nach dem Stand der Fortschreibung als realistisch an, dass eine zweite Fortschreibung des Luftreinhalteplans am 1. April 2019 veröffentlicht und damit abgeschlossen werden kann. Im Sinne einer schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes 86

sieht das Gericht es als erforderlich an, das Planungsermessen des beklagten Landes auf diesen Veröffentlichungszeitraum zu beschränken.

Das Planungsermessen des beklagten Landes ist vorliegend ferner auch hinsichtlich einzelner, nach Rechtsauffassung des Gerichts zwingend in die anstehende Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufzunehmender Maßnahmen einzuschränken. Zwar steht dem beklagten Land grundsätzlich ein weiter planerischer Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Auswahl und Ausgestaltung einzelner Maßnahmen zu, weil normativ mit den Grenzwerten nur die einzuhaltenden Ziele vorgegeben sind. Dieser planerische Gestaltungsspielraum wird jedoch gleichzeitig durch die normativen Zielvorgaben begrenzt, sodass das im Luftreinhalteplan zum Ausdruck kommende Konzept hieran zu messen ist. Bleibt das Konzept hinter den Anforderungen zurück, obliegt es den angerufenen nationalen Gerichten, gegenüber den nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese Behörden den erforderlichen Plan gemäß den europarechtlich vorgeschriebenen Bedingungen erstellen, 87

vgl. [BVerwG, Urteil v. 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 36. 88

Da auch unter Berücksichtigung der Minderungswirkungen der vom beklagten Land geplanten Maßnahmen eine Einhaltung des Grenzwertes nach den Prognosen des LANUV kurzfristig nicht möglich sein wird, sieht das Gericht es für das beklagte Land als unverzichtbar an, die vom Bundesverwaltungsgericht als Ultima Ratio benannten Fahrverbote in den Luftreinhalteplan für die Stadt Köln aufzunehmen. 89

Die zusätzliche Einführung eines Fahrverbots für Fahrzeuge mit hohem Stickstoffdioxidausstoß ist nicht nur geeignet, die Belastung der Luft im Kölner Stadtgebiet kurzfristig und signifikant zu reduzieren, sondern sie stellt zur Überzeugung des Gerichts auch die effektivste und am besten geeignete Maßnahme dar, ohne dass andere gleichwertige Maßnahmen zur Verfügung stehen. 90

Nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG sind Maßnahmen des Luftreinhalteplans entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Absatz 2 BImSchG zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beitragen. Zu den Emittenten von NO₂ zählen vor allem Dieselfahrzeuge, weshalb sie als Adressaten von Maßnahmen zur Verringerung der NO₂-Belastung vorrangig in den Blick zu nehmen sind, 91

vgl. den oben dargelegten Umstand, dass die Diesel-PKW in Köln 2016 bei einem Anteil von etwa 41 % der PKW-Fahrleistungen ca. 79,6 % der von PKW verursachten NO_x-Emissionen emittierten sowie BayVGH, Beschluss vom 27. Februar 2017, a.a.O. Rdn. 138 92

Soweit die Beigeladene in diesem Zusammenhang unter Hinweis auf die Vorschrift des § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG sowie darauf, dass Luftreinhaltepläne die Behörden aller Träger öffentlicher Gewalt binden, auch Behörden des Bundes, 93

vgl. Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Band III, Stand: September 2010, § 47 BImSchG Rdn. 29, 94

der Ansicht ist, das beklagte Land müsse den Bund im Luftreinhalteplan verpflichten, etwa die Binnenschifffahrt mit Zuschüssen zu fördern, damit diese sauberere Dieselmotoren einbaut oder anderen Schiffkraftstoff zu verwendet, emissionsreduzierende Maßnahmen hinsichtlich der Bundeswasserstraßen und der bundeseigenen Schifffahrtsanlagen zu ergreifen, maßgebliche Entscheidungen für den Betrieb von Kohlekraftwerken zu treffen oder den Bundesverkehrswegeplan zu ändern, verfährt dies nicht. 95

96

Denn ein Luftreinhalteplan kann - wie bereits dargelegt - nur dasjenige rechtlich zulässigerweise regeln, das in die Kompetenz des Plangebers fällt,

- in diesem Sinne auch VG Aachen, Urteil vom 8. Juni 2018 – 6 K 2211/15 -, juris Rdn. 53. 97
- Nach den nachvollziehbaren Prognosen des LANUV scheiden streckenbezogene Fahrverbote für die Abschnitte Clevischer Ring, Aachener Straße/Weiden, Justinianstraße, Neumarkt und Luxemburger Straße aus, da es keine adäquaten Ausweichstrecken gibt. Eine Fahrverbotszone für Diesel Euro5/Diesel Euro 6 und schlechter wird vom LANUV demgegenüber als allein geeignete Maßnahme bezeichnet, um den Grenzwert für NO₂ an fast allen Messstellen so schnell wie möglich zu erreichen, wobei von einem Reduzierungseffekt von 10 bis 5 µg/m³ bzw. 7 bis 4 µg/m³ (unter Berücksichtigung von Kombinationswirkungen) ausgegangen wird, S. 96 Beiakte 22 bzw. Bl. 792 GA. Dabei hat das LANUV jeweils eine Ausnahmekquote von 20 % eingerechnet. Da eine Fahrverbotszone „Innenstadt“ nur drei der fünf neuralgischen Messstationen einschliesse, hat das LANUV als nächst größere Fahrverbotszone die aktuelle Umweltzone betrachtet. In diesem Fall lägen alle Messstellen mit Überschreitung in der Fahrverbotszone. Nach der Prognose des LANUV zu größeren Fahrverbotszonen oder einer Zone, die das gesamte Stadtgebiet umfasste, würden keine zusätzlichen kritischen Stellen mehr eingeschlossen und auch kein weiterer hoher Effekt über den urbanen Hintergrund ausgelöst, S. 114 Beiakte 22, Bl. 791 GA. 98
- Da Angaben dazu, ob und ggf. in welchem Ausmaß es zu Ausweichverkehren käme, 99
- vgl. hierzu: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 66, wonach etwaige Umlenkungen von Verkehrsströmen, die zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂ – Grenzwertes an anderer Stelle führen, eine Verkehrsbeschränkung ungeeignet erscheinen lassen, 100
- nicht vorliegen, geht das Gericht davon aus, dass ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge jedenfalls die heutige Kölner Umweltzone zu umfassen hat. Insoweit ist jedoch darauf zu verweisen, dass – sollte es infolge von Ausweichverkehren andernorts zu NO₂ – Grenzwertüberschreitungen kommen - das beklagte Land ggf. auch eine davon abweichende Bestimmung des Umfangs der Dieselfahrverbotszone in Betracht zu ziehen haben wird. 101
- Ein solches Fahrverbot ist auch erforderlich, da der planaufstellenden Behörde keine Mittel gleicher Eignung zur Verfügung stehen. Die Bezirksregierung Köln hat eine Vielzahl von Maßnahmen geprüft. Keine der berechenbaren Maßnahmen weist nach den Feststellungen des LANUV unter einem vergleichbar kurzen Wirkungszeitraum ein vergleichbares - konkret messbares - Minderungspotential auf. Auch eine Kombination von anderen Maßnahmen wird - so das LANUV - das Minderungspotential nicht in dem für ein Fahrverbot prognostizierten kurzen Zeitraum erreichen, S. 95f. Beiakte 22, Bl. 786 GA. 102
- Ein solches Fahrverbot ist auch rechtlich zulässig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lassen die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen derartige Verkehrsverbote nicht zu, ihre Zulässigkeit ergibt sich aber unter Berücksichtigung des Unionsrechts. Sie können auf die Ermächtigungsgrundlage in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG gestützt werden, 103
- vgl. [BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 19 ff. 104
- Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Der Ordnungsgeber hat von der gesetzlichen Ermächtigung des § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG, Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung von Verkehrsverboten ganz oder teilweise auszunehmen, durch den Erlass der 35. BImSchV mit abschließender Wirkung Gebrauch gemacht. Diese sieht eine 105

- Kennzeichnung von Kraftfahrzeugen mit einer roten, gelben oder grünen Plakette vor. Mit diesem bundeseinheitlichen Plakettensystem wird ein differenzierter Eingriff in den Fahrzeugverkehr zugelassen und die Überwachung von Fahrverboten sehr vereinfacht. Der abschließende Charakter der 35. BImSchV schließt an die Antriebsart der Fahrzeuge anknüpfende Verkehrsverbote gleichwohl nicht aus. Angesichts der unionsrechtlichen Verpflichtung, den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten, muss dieser Verpflichtung entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben oder unionsrechtskonform ausgelegt werden,
- vgl. [BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 31, 37. 106
- Die Umsetzung unionsrechtlich gebotener Verkehrsverbote scheitert zudem nicht an straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, 107
- vgl. hierzu im Einzelnen: [BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 51 ff. 108
- Etwaige Erschwernisse beim Vollzug des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbotes führen nicht zur Rechtswidrigkeit von dessen Anordnung. Die Einführung einer Verbotsregelung scheitert nicht an einer fehlenden Kontrollierbarkeit. 109
- Zwar dürfte der Vollzug von Verkehrsverboten ohne eine Kennzeichnung der von einem Verkehrsverbot ausgenommenen Kraftfahrzeuge - namentlich durch eine im Zuge einer Anpassung der 35. BImSchV einzuführende, hierfür geeignete Plakette (etwa einer „Blauen Plakette“, mit deren Schaffung indes auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist, 110
- vgl. die im Urteil des Verwaltungsgerichts Wiesbaden vom 5. September 2018 - 4 K 1613/15.WI -, juris Rdn. 86 wiedergegebenen Ausführungen des Vertreters der beigeladenen Bundesrepublik Deutschland sowie Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP, BTDrucks 19/5237 vom 23. Oktober 2018, S. 2), 111
- deutlich erschwert sein. Dies führt allerdings nicht zur Rechtswidrigkeit einer Verbotsregelung, 112
- vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 61ff. 113
- Verkehrsverbote sind als vom jeweiligen Eigentümer eines Kraftfahrzeugs entschädigungslos hinzunehmende Inhaltsbestimmung des Eigentums i.S.d. [Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes \(GG\)](#) verfassungskonform, soweit sie verhältnismäßig ausgestaltet werden, 114
- [BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 48 f. 115
- Sowohl bei der Verhängung eines Fahrverbotes wie auch insbesondere bei der Einräumung von Ausnahmen hierzu ist dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen, 116
- vgl. hierzu ausführlich: [BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17](#) – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 39ff. 117
- Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung hinsichtlich der Verhängung eines Fahrverbotes, bei der der Planungsbehörde kein Beurteilungsspielraum zukommt, sind dabei insbesondere folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen: Die Gefährdung der Gesundheit der Innenstadtbewohner, die Beeinträchtigung der Mobilität der hiervon betroffenen Fahrzeugbesitzer - auch und gerade der Pendler -, die Versorgung der Bevölkerung, die Belange der gewerblichen Wirtschaft sowie der Umstand einer bislang unzureichenden Aufklärung über gesundheitliche und investive Risiken durch die Gesundheits- und 118

Verkehrsbehörden bei gleichzeitiger staatlicher Förderung des Erwerbs von Dieselfahrzeugen in den vergangenen Jahren.

Der einzelne durchschnittliche Käufer eines Diesel-Pkws verweist zu Recht darauf, gutgläubig ein vom Staat subventioniertes Fahrzeug mit entsprechender Fahrzeugtechnik gekauft zu haben. Das Gericht sieht auch, dass es möglicherweise insbesondere Haltern älterer Diesel-Fahrzeuge nicht ohne Weiteres möglich sein wird, sich aufgrund ihrer Einkommenssituation kurzfristig ein anderes, schadstoffarmes Fahrzeug zuzulegen. Besondere Beachtung verdienen hierbei auch gewerbliche Betriebe, für die die Nutzung ihres Fuhrparks von existentieller Bedeutung ist und die diesen nicht kurzfristig austauschen können. 119

Das Gericht verkennt hierbei auch nicht den Umstand, dass vielen Dieselbesitzern Fahrzeuge verkauft wurden, die den gesetzlichen Anforderungen an deren Abgasreinigung nicht entsprechen. Betrogene Käufer sind hier jedoch darauf zu verweisen, sich an die sie betrügenden Verantwortlichen zu halten und gegen diese gegebenenfalls zivilrechtlich vorzugehen. 120

Diesen Aspekten ist aber andererseits die Gefährdung der Gesundheit, insbesondere der Bewohner des Kölner Stadtgebiets gegenüberzustellen. 121

Angesichts des bereits verstrichenen Zeitraums, in dem der NO₂ – Grenzwert im Stadtgebiet von Köln überschritten worden ist und der herausragenden Bedeutung, die dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in der Wertordnung des Grundgesetzes zukommt, 122

vgl. BayVGH, Beschluss vom 27. Februar 2017 – 22 C 16.1427 – juris Rdn. 154, 123

vermögen die dem Schutz der Gesundheit gegenläufigen Interessen – auch angesichts des Umstandes, dass die Überschreitungen des NO₂ – Grenzwertes in den letzten Jahren zurückgegangen sein mögen und der Zeitraum bis zur Einhaltung desselben nach Ansicht des beklagten Landes gering ist – nicht zu überwiegen. 124

Im Übrigen lässt sich in diesem Kontext beispielsweise auf einkommensschwache Mieter einer Erdgeschosswohnung hinweisen, die ebenfalls aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind, in eine Wohnung im Grünen umzuziehen. Diese wie auch die übrigen Bewohner Kölns sind im Zweifel der stark belasteten Atemluft durchgehend, sieben Tage die Woche, ausgesetzt. Darüber hinaus geht es auch um den Schutz der Gesundheit der in Köln arbeitenden Menschen, der Besucher der Stadt sowie aller Verkehrsteilnehmer, die sich in den zahlreichen hoch belasteten Straßenkörpern aufhalten. 125

Vor dem Hintergrund der erheblichen Gesundheitsgefahren durch Stickstoffdioxid ist die (gegebenenfalls nur vorübergehende) Einführung von Fahrverboten zur Sicherstellung gesetzlicher Grenzwerte und zum Schutz der Gesundheit aller, die sich in Köln aufhalten, nicht nur grundsätzlich verhältnismäßig, sondern auch geboten und alternativlos. 126

Bei der verhältnismäßigen Ausgestaltung der Fahrverbote wird das beklagte Land nach Auffassung des Gerichts ein zonenbezogenes Fahrverbot für Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-5 ab dem 1. April 2019 sowie für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasnorm Euro-5 ab dem 1. September 2019 in den Luftreinhalteplan für die Stadt Köln aufzunehmen haben. 127

Dabei ist - wie dargelegt - ein zonenbezogenes Fahrverbot als mit Abstand wirksamste Maßnahme zur Schadstoffminderung in den fortzuschreibenden Luftreinhalteplan aufzunehmen, die sich an den Grenzen der bestehenden Umweltzone in Köln orientiert. 128

Hinsichtlich der von dem Fahrverbot betroffenen Fahrzeuggruppen und der zeitlichen Staffelung schließt sich das Gericht den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts an, 129

Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 – (Luftreinhalteplan Stuttgart), juris Rdn. 42f., 130

wonach es hinsichtlich der Dieselfahrzeuge, die nur die Anforderung der Abgasnorm Euro-4 erfüllen sowie hinsichtlich der benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-3 keiner Übergangsfristen für die Einführung zonaler Fahrverbote bedarf. Für die noch neueren Euro-5-Fahrzeuge (Geltung der Abgasnorm Euro-5 für alle Fahrzeuge seit 1. Januar 2011) kommen - so das Bundesverwaltungsgericht - 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 das Bundesverwaltungsgericht 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. 131

Vor dem Hintergrund der Verpflichtung, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitungen so kurz wie möglich zu halten, sind Fahrverbote für Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro-5 daher nach derzeitigen Erkenntnissen ab dem 1. April 2019 sowie für Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren der Abgasnorm Euro-5 ab dem 1. September 2019 einzuführen. Bei der Festlegung der Geltungsdauer dieser Verkehrsverbote wird das beklagte Land anhand aktueller Erhebungen 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 für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro-5 gerecht werden, oder eine Verkleinerung der Fahrverbotszone zu reagieren. 132

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 einzuräumen sind. Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen insbesondere der Abgasnorm Euro-5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen, sofern entsprechende Rahmenbedingungen durch den Bund und die Hersteller bis zu dem genannten Termin geschaffen werden sollten. 133

Bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen wird das beklagte Land grundsätzlich diese so auszugestalten haben, dass der Schadstoffminderungseffekt des Fahrverbots nicht ausgehebelt wird, sondern vielmehr wirksame Anreize zur baldigen Um- bzw. Nachrüstung der betroffenen Fahrzeuge bzw. zur Bildung von Fahrgemeinschaften gesetzt werden. Dies erscheint beispielsweise durch grundsätzlich gebührenpflichtige und in der Regel auf nicht länger als sechs Monate befristete Ausnahmegenehmigungen möglich. 134

Nach diesen Maßgaben wird das beklagte Land den Luftreinhalteplan bis zum 1. April 2019 fortzuschreiben haben. 135

Da die Klage hiernach mit dem Hauptantrag Erfolg hat, war über den Hilfsantrag nicht mehr zu entscheiden. 136

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 VwGO. 137

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO. 138

Die Berufung war wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache zuzulassen, § 124a Abs. 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO. 139

Rechtsmittelbelehrung 140

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. 141

Statt in Schriftform kann die Einlegung der Berufung auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen. 142

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, einzureichen, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt; sie muss einen bestimmten Antrag und die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten. 143

Vor dem Oberverwaltungsgericht und bei Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird, muss sich jeder Beteiligte durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. 144

Die Berufungsschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 145

Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter der 146

Beschluss 147

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 148

30.000,-- € 149

festgesetzt. 150

Gründe 151

Mit Rücksicht auf die Bedeutung der Sache für das Kläger ist es angemessen, den Streitwert auf den festgesetzten Betrag zu bestimmen (§ 52 Abs. 1 GKG). Unter Orientierung an Ziff. 34.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013, wonach für Verbandsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse regelmäßig Streitwerte von 15.000,-- bis 30.000,-- € vorgesehen sind, wird ein Streitwert in Höhe von 30.000,-- € der Bedeutung der Sache gerecht (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - und - 7 C 30.16 -, jeweils juris). 152

Rechtsmittelbelehrung 153

- Gegen diesen Beschluss kann schriftlich oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden. 154
- Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen. 155
- Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, einzulegen. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. 156
- Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- € übersteigt. 157
- Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften. 158
-