



## Verwaltungsgericht Hamburg

# Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

An Verkündungs  
statt zugestellt.

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 9, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. November 2014 durch

### **für Recht erkannt:**

Die Beklagte wird verurteilt, den derzeit in seiner Fassung der 1. Fortschreibung vom 28. Dezember 2012 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> enthält.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Gläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertor-  
damm 4, 20099 Hamburg, einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

### **Tatbestand:**

Die Kläger begehren die Verpflichtung der Beklagten, den Luftreinhalteplan der Freien und Hansestadt Hamburg so zu ändern, dass der Grenzwert (Jahresmittelwert) nach der Luftqualitätsrichtlinie, Richtlinie 2008/50/EG bzw. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV für Stickstoffdioxid eingehalten wird.

Die Beklagte hat im Oktober 2004 einen Luftreinhalteplan erlassen (<http://www.hamburg.de/contentblob/143556/data/luftreinhalteplan.pdf>) sowie im Dezember 2005 einen Aktionsplan gegen Belastungen durch Feinstaub Hamburg/Habichtstraße (<http://www.hamburg.de/contentblob/143558/data/aktionsplan-feinstaub.pdf>). Nachdem sich im Zuge der Planungen für eine Fortschreibung der Maßnahmen zur Verminderung der Feinstaubbelastung der Partikelgröße PM<sub>10</sub> herausgestellt hatte, dass auch die europa- und bundesrechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) nicht eingehalten werden konnten, begann die Beklagte mit einer Fortschreibung eines integrierten Luftreinhalteplans. Die Fortschreibung erfolgte nach der Beteiligung von Behörden und anderen öffentlichen Stellen, der öffentlichen Auslegung und Bearbeitung der acht eingegangenen Stellungnahmen von Privaten und Verbänden sowie der Beteiligung der Bürgerschaft im Dezember 2012 (Amtl. Anz. vom 28.12.2012 – im Folgenden: Fortschreibung – <http://www.hamburg.de/contentblob/3744850/data/fortschreibung-luftreinhalteplan.pdf>). In der Fortschreibung werden die Rechtslage, die aktuellere Luftschadstoffbelastung in Hamburg, die bislang ergriffenen Maßnahmen auf nationaler und Hamburger Ebene, die mit der Fortschreibung vorgesehenen Maßnahmen sowie – soweit quantifizierbar – deren erwarteter Effekt und die Prognose zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte dargestellt. Die Fortschreibung sieht zur Reduzierung der NO<sub>2</sub>-Belastung und weiterer Luftschadstoffbelastungen insgesamt 80 Maßnahmen auf den Gebieten der Mobilität (38 Maßnahmen), der Schifffahrt (7 Maßnahmen) und der Energie (35 Maßnahmen) vor. Zugleich wird in der Fortschreibung (S. 70 f, 87) ausgeführt, dass allein mit den Hamburg zur Verfügung stehenden Maßnahmen die Immissionsgrenzwerte bis 2015, dem Ende der möglichen Verlängerungsfrist nach der Luftqualitätsrichtlinie für die Einhaltung der Grenzwerte, nicht eingehalten werden können. Es wird weiter auf die Regelungsmöglichkeiten auf nationaler

und europäischer Ebene wie auch auf die vergleichbaren Probleme in anderen Großstädten Bezug genommen.

Die Europäische Kommission erhob mit Beschluss vom 20. Februar 2013 in Kenntnis der Fortschreibung des Luftreinhalteplans gegen die von der Bundesrepublik Deutschland mitgeteilte Verlängerung der Frist gemäß Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG für die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten u.a. insoweit Einwände, als für die Beklagte mitgeteilt worden war, dass die Frist für die Einhaltung des Jahresgrenzwertes für NO<sub>2</sub> bis zum Jahr 2015 verlängert werde. Hinsichtlich der Verlängerung der Frist zur Einhaltung des Stundengrenzwertes im Gebiet der Beklagten erhob die Kommission dagegen keine Einwände.

Die Kläger haben am 5. April 2013 Klage erhoben.

Der Kläger zu 1) wohnt in der Max-Brauer-Allee. Er macht geltend, an seinem Wohnort und auf dem mit dem Fahrrad bewältigten Weg zur Arbeitsstätte in der A-Straße (entlang der Max-Brauer-Allee, B-Straße, C-Straße) werde der Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> mit einem Wert von 65 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel (Max-Brauer-Allee 92) erheblich überschritten. Seine Gesundheit sei durch die andauernden NO<sub>2</sub>-Immissionen gefährdet. Mit den nach der Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen sei nach den Feststellungen der Beklagten eine Reduzierung der Immissionen bis auf den gesetzlichen Grenzwert selbst bis zum Jahr 2026 nicht zu erreichen. Ihm stehe daher ein Anspruch aus § 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. §§ 27, 3 der 39. BImSchV auf Aufnahme schneller wirkender und wirksamerer Maßnahmen in den Luftreinhalteplan zu. Seine Klagebefugnis als Betroffener sei in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sowie der deutschen Verwaltungsgerichte anerkannt. Nichts anderes ergebe sich aus einem Urteil des OVG Münster, in dem eine Klagebefugnis für eine Klage auf sogenannte planunabhängige Maßnahmen zur Verminderung der Luftschadstoffimmissionen gemäß § 45 BImSchG anerkannt werde. Die Möglichkeit zur Durchsetzung derartiger Maßnahmen stehe einer Klagebefugnis im Hinblick auf planabhängige Maßnahmen aufgrund des als drittschützend anerkannten § 47 BImSchG nicht entgegen. Auch fehle es insoweit nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis, denn er könne sein Rechtsschutzziel mit planunabhängigen Maßnahmen nicht auf eindeutig einfachere Weise erreichen. Auch hinsichtlich dieser Maßnahmen stehe der Beklagten Ermessen zu. Zudem setze ein Einschreiten

nach § 45 BImSchG nach wohl herrschender Auffassung voraus, dass die erforderliche Abhilfe bei Grenzwertüberschreitungen nicht über Pläne erreicht werden könne. Auch gehe die Beklagte selbst davon aus, dass die Einhaltung der Grenzwerte nur durch eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Maßnahmen erreicht werden könne. Dies setze eine Planung voraus.

Der Kläger zu 2) ist ein anerkannter Umweltverband. Er beruft sich auf sein Recht, in den Fällen, in denen durch Unionsrecht substantiell verfahrensrechtliches und materiellrechtliches Umweltschutzrecht gesetzt worden sei, dessen Einhaltung gegenüber dem Staat gerichtlich durchzusetzen. Die Klagebefugnis von Umweltverbänden auf Erlass geeigneter Luftreinhaltepläne habe das Bundesverwaltungsgericht im Anschluss an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ausdrücklich anerkannt.

Die Kläger berufen sich auf einen Anspruch auf Ergreifung wirksamer Maßnahmen zum schnellstmöglichen Ausschluss der Überschreitung von Grenzwerten. Dieser ergebe sich aus Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 RL 2008/50 EG. Sie machen geltend, die Beklagte verletze Unionsrecht und dessen Umsetzung in innerstaatliches Recht (§ 47 Abs. 1 BImSchG i.V.m. §§ 27, 3 der 39. BImSchV), indem sie nicht alle Maßnahmen ergriffen habe, die möglich und verhältnismäßig seien, damit die Immissionsgrenzwerte für NO<sub>2</sub> (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV) spätestens bis zum Ende des Jahres 2015 im Gebiet der Beklagten eingehalten werden. Sowohl aus dem Luftreinhalteplan selbst, als auch aus einer Rüge durch die Europäische Kommission ergebe sich, dass die Beklagte ihren immissionschutzrechtlichen Pflichten nicht genügt habe. Die Überschreitung des Jahresmittelwertes für NO<sub>2</sub> ergebe sich zudem aus einem von der Beklagten selbst in Auftrag gegebenen Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer GmbH & Co KG (Berechnung Kfz-bedingter Schadstoffemissionen und Immissionen in Hamburg), das die Messwerte des Hamburger Luftmessnetzes nach den eigenen Angaben der Beklagten bestätige. Dem Anspruch stünden die Schwierigkeiten, die Grenzwerte einzuhalten, nicht entgegen. Diese seien bei der Novellierung des europäischen Luftreinhalterechts bekannt gewesen und hätten dazu geführt, dass in Art. 22 RL 2008/50 EG die Möglichkeit zur Verlängerung der Fristen für die Einhaltung der Grenzwerte normiert worden sei. Davon sei auch Gebrauch gemacht worden.

Die Kläger vertreten die Auffassung, es stünden wirksamere Mittel zur Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung zur Verfügung, wie etwa die Einführung einer City-Maut, einer Umweltzo-

ne und der Bau der Stadtbahn. Die City-Maut und die Umweltzonen seien in anderen Städten eingeführt worden und seien zur Minderung derartiger Immissionen – auch von Gerichten - allgemein anerkannt. Die Beklagte verwerfe derartige Maßnahmen ohne eingehende Diskussion als unverhältnismäßig. Die Kläger erkennen an, dass ihnen angesichts der Vielzahl möglicher Maßnahmen zur Luftreinhaltung kein Anspruch auf die Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Luftreinhalteplan zustehe. Die Beklagte könne sich aber nicht mit Erfolg darauf berufen, dass sie bereits eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen habe. Der Anspruch der Kläger richte sich nicht nur auf die Einführung von Maßnahmen zur Luftreinhaltung, sondern auf die Einführung von Maßnahmen, mit denen sich die Einhaltung der Grenzwerte erreichen lasse. Dazu seien die bislang von der Beklagten geplanten Maßnahmen nach deren eigenen Feststellungen in der Fortschreibung nicht ausreichend. Die Beklagte könne sich weiter nicht darauf berufen, dass die tatsächlich gemessenen Luftverunreinigungen hinter den der Luftreinhalteplanung zugrunde gelegten Luftverunreinigungen zurückblieben. Das Verfahren zur Ermittlung und Bewertung der Luftschadstoffbelastung und -prognose sei in §§ 13 ff der 39. BImSchV verbindlich vorgegeben. Die Grenzwertbildung und die Methodik der Erhebung seien als rechtliche Einheit zu betrachten. Soweit die Beklagte sich auf die Berücksichtigung getroffener, in ihren Auswirkungen aber nicht quantifizierbarer Maßnahmen berufe, gehe dies fehl, weil sich eben nicht feststellen lasse, dass diese Maßnahmen tatsächlich einen berücksichtigungsfähigen Effekt hätten. Die Beklagte könne schließlich nicht mit Erfolg geltend machen, dass Maßnahmen wie die Einführung einer Umweltzone unverhältnismäßig seien. Einerseits verlangten sie nicht die Einführung einer Umweltzone, deren Einführung im Übrigen in allen Städten, in denen sie bislang Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen geworden sei, für rechtmäßig gehalten worden sei. Standortspezifische Besonderheiten seien nicht erkennbar. Zwar sei nicht zu verkennen, dass ein Teil der Immissionen aus dem Hafenbetrieb stamme. Könne dieser Anteil jedoch nicht hinreichend schnell verringert werden, müsse auf andere Maßnahmen zurückgegriffen werden. Andererseits ergebe sich aus der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, dass die NO<sub>2</sub>-Belastung in den hauptbetroffenen Stadtteilen durch den straßenbezogenen Verkehr verursacht sei.

Die Kläger beantragen,

die Beklagte zu verpflichten, den derzeit in seiner Fassung der 1. Fortschreibung vom 28. Dezember 2012 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> enthält,

hilfsweise die Beklagte zu verpflichten, die Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu bescheiden, dass eine Änderung des gültigen Luftreinhalteplans die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des genannten Immissionswertes enthält.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Klagen seien bereits unzulässig. Zwar habe das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile anerkannt, dass Umweltverbänden aufgrund europäischen Rechts eine Klagebefugnis hinsichtlich des Erlasses von Luftreinhalteplänen zukomme. Auch sei § 47 BImSchG wohl nach der Rechtsprechung als drittschützend anzusehen. Die Klage des Klägers zu 1) sei mit dem angekündigten Klageantrag jedoch unzulässig, weil er der Sache nach ein Recht auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans aus Gründen des Gesundheitsschutzes geltend mache und daher darauf beschränkt sei, Maßnahmen zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für NO<sub>2</sub> in dem Bereich zu verlangen, in dem seine Gesundheit aktuell gefährdet sei. Ihm fehle es auch an einem Rechtsschutzinteresse, weil er Maßnahmen zu seinem Gesundheitsschutz einfacher durch eine Forderung von planunabhängigen Maßnahmen nach § 40 Abs. 2 Satz 1 BImSchG verfolgen könne. Die Klage beider Kläger sei mit den angekündigten Anträgen unzulässig, weil diese zu unbestimmt seien. Der Tenor einer Leistungsklage müsse grundsätzlich einen vollstreckbaren Inhalt haben. Daran fehle es, wenn – wie hier – nur das mit der eingeklagten Ergänzung des Luftreinhalteplans zu erreichende Ziel der Klage, nicht aber eine konkrete Maßnahme begehrt werde. Eine solche Tenorierung führe dazu, dass die sachliche Auseinandersetzung über die Geeignetheit und Hinlänglichkeit einer jeden Maßnahme in das

Vollstreckungsverfahren verlagert werde, wenn die Kläger nach einem Erfolg ihrer Klage im Vollstreckungsverfahren jede von der Beklagten getroffene (oder unterlassene) Maßnahme prüfen lassen könnten.

Die Klagen seien auch unbegründet. Den Klägern stehe kein Anspruch auf Aufnahme bestimmter Maßnahmen in den Luftreinhalteplan zu. Der Anspruch beschränke sich darauf, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der Maßnahmen enthalte, mit denen die Immissionsgrenzwerte in möglichst kurzer Zeit erreicht werden könnten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfordere das entsprechende Gebot eine Bewertung der zur Immissionsminderung geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen gerade im Hinblick auf die zeitnahe Verwirklichung der Luftqualitätsziele. Daraus könne sich eine Einschränkung des planerischen Ermessens ergeben, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lasse. Auch insoweit werde aber nicht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen. Vielmehr könne nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden. Diesen Anforderungen genüge die Fortschreibung. Ein weitergehender Anspruch der Kläger sei weder der Anspruchsgrundlage zu entnehmen, noch mit dem planerischen Charakter der Luftreinhalteplanung vereinbar. Sie sei durch Rechtsnormen lediglich auf das Ziel der möglichst zeitnahen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte verpflichtet, die Wahl der Mittel bleibe ihr überlassen. Sie habe alle denkbaren und verhältnismäßigen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte in ihren Luftreinhalteplan aufgenommen. Die Zielerreichung hänge allerdings auch von Faktoren ab, auf die sie keinen Einfluss habe. Die Grenzwertüberschreitungen zeigten sich in Hamburg ausschließlich an den Standorten der verkehrsnahen Messstationen direkt am Straßenrand in 1,5 m Messhöhe, so auch in der Max-Brauer-Allee auf dem Mittelstreifen zwischen den Fahrbahnen. Bereits in wenigen Metern Entfernung in den Seitenstraßen nehme die NO<sub>2</sub>-Belastung so weit ab, dass sie nur noch geringfügig über der Hintergrundbelastung und deutlich unter den Grenzwerten liege. Es sei daher fraglich, ob die Prognose, die der Fortschreibung zugrunde liege, nicht von zu hohen Immissionswerten ausgehe. Zugleich habe sich die Luftqualität in Hamburg in den vergangenen Jahren stetig verbessert. Eine aktuelle Veröffentlichung des Umweltbundesamtes aus dem Mai 2014 gehe davon aus, dass der NO<sub>2</sub>-Jahresmittelgrenzwert in Hamburg auch ohne die nach der Fortschreibung vorgesehenen

Minderungsmaßnahmen im Jahr 2020 an den Verkehrsmessstationen eingehalten werde ([http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_35\\_2014\\_komplett.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_35_2014_komplett.pdf), S. 295 - 302). Ursache für die bislang anhaltend hohe NO<sub>2</sub>-Belastung bei im Übrigen rückläufiger Schadstoffbelastung der Luft in den Städten seien vor allem die Zunahme an dieselgetriebenen Fahrzeugen und die Partikelfilterung, die teilweise mit einer erheblichen Zunahme des NO<sub>2</sub>-Ausstoßes einhergehe. Zwar werde bei der Nutzung von Dieselfahrzeugen, die die Euro-6-Norm erfüllen, die NO<sub>2</sub>-Belastung abnehmen. Die Umstellung auf die Euro-6-Norm für Dieselfahrzeuge werde aber erhebliche Zeiträume in Anspruch nehmen und sei von ihr kaum zu beeinflussen. Sie habe jedoch ein umfangreiches Paket an Maßnahmen in die Fortschreibung aufgenommen, darunter Maßnahmen zur Verschiebung des Modal Split durch Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs, Ausbau der Fahrradinfrastruktur, Ausbau von Mobilitätsservicepunkten mit Sharing-Angeboten und anderes. Auch habe sie Maßnahmen zur Fahrzeugflottenerneuerung mit NO<sub>2</sub>-armen Antrieben und zur Verkehrsverstetigung und damit zur Verminderung der Anfahr- und Beschleunigungsvorgänge vorgesehen. Der Umsetzungsstand der Maßnahmen werde in einem Monitoringprozess überwacht. Die Beklagte führt insoweit näher zum Stand der Umsetzung der geplanten Maßnahmen aus. Sie weist weiter darauf hin, dass neben den Maßnahmen, aufgrund derer bei Erstellung der Fortschreibung von einer konkret bezifferten Minderung der NO<sub>2</sub>-Belastung ausgegangen worden sei, durch einen erheblichen Teil der geplanten Maßnahmen eine Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung eintreten werde, die noch nicht beziffert werden können, weil die Auswirkungen der Maßnahmen nicht hinreichend quantifizierbar gewesen seien, um nach den gesetzlichen Vorgaben in die Prognoseberechnung einbezogen werden zu können.

Abschließend vertritt die Beklagte die Auffassung, die von den Klägern ins Feld geführten weiteren Maßnahmen zur NO<sub>2</sub>-Reduzierung seien nicht zu ergreifen. Dem Anspruch der Kläger werde mit den geplanten Maßnahmen genügt. Den von den Klägern, insbesondere dem Geschäftsführer der Klägerin zu 2) in einer Anhörung in der Hamburgischen Bürgerschaft genannten Maßnahmen – auf die sich die Beklagte angesichts der mangelnden Fassbarkeit aller denkbaren Maßnahmen beschränke – stünden Bedenken entgegen. Die Einführung einer nach der geltenden Gesetzeslage auf die Feinstaubreduzierung ausgerichteten Umweltzone sei ein ungeeignetes Mittel. Die stark NO<sub>2</sub>-emittierenden Fahrzeuge der Normen Euro-3 (mit Partikelfilter), Euro-4 und Euro-5 bekämen eine grüne Plakette

und könnten durch die Einführung einer Umweltzone nicht an der Teilnahme am Straßenverkehr in Hamburg gehindert werden. Die mangelnde Eignung der Umweltzonen zur Verminderung der NO<sub>2</sub>-Immissionen habe letztlich auch der Geschäftsführer der Klägerin zu 2) zugestanden. Die Einführung einer blauen Plakette in der 35. BImSchV, die mit einer NO<sub>2</sub>-Reduzierung einhergehen würde, stehe nicht in der Macht der Beklagten und sei daher gemäß § 47 Abs. 6 BImSchG nicht in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. Die Einführung einer City-Maut, deren Ausgestaltung im Übrigen noch unklar sei, bedürfe ebenfalls einer bundesrechtlichen Grundlage und könne daher gemäß § 47 Abs. 6 BImSchG nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Zur Reduzierung hafengebundener Emissionen habe sie, die Beklagte bereits die wesentlichen Maßnahmen vorgesehen. Sie bemühe sich um die Landstromversorgung von Schiffen und um den Einsatz privater sogenannter „LNG-Bargen“ (Bargen, die über mit Flüssiggas betriebene Stromerzeuger verfügen), durch die im Hafen liegende Schiffe während der Liegezeit emissionsarm mit Strom versorgt werden können. Zur Stärkung des Radverkehrs unternehme sie bereits erhebliche Anstrengungen mit einem deutlichen Ausbau des „StadtRAD Hamburg – Systems“ und der geplanten Einführung der Alsterrouten. Den Bau einer Straßenbahn/Stadtbahn als drittes schienengebundenes Verkehrsmittel neben der S- und U-Bahn halte sie nicht für sinnvoll. Sie stärke allerdings den ÖPNV mit der Metro-Buslinie 5, die im Dezember 2014 den Betrieb aufnehme und mit der Planung einer U-Bahnlinie 5 sowie dem Ausbau bestehender Linien. Ob eine generelle Beschränkung der zulässigen Geschwindigkeit auf 30 km/h auch auf den Hauptverkehrsstrecken überhaupt zu einer Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung führen würde, sei nach den jüngsten Studien des Umweltbundesamtes ([http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_26\\_2014\\_komplett\\_23.5.2014\\_0.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_26_2014_komplett_23.5.2014_0.pdf) - Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung) sowie der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg ([http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/23231/aviso-bericht-wirkung-tempo30-2012.pdf](http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/23231/aviso-bericht-wirkung-tempo30-2012.pdf?command=downloadContent&filename=aviso-bericht-wirkung-tempo30-2012.pdf) - Ersteinschätzung der Wirkung von Tempo 30 auf Hauptverkehrsstraßen auf die NO<sub>x</sub>- und PM<sub>10</sub>-Emissionen) nicht klar. Eine Herabsetzung der NO<sub>2</sub>-Emissionen könne durch eine solche Maßnahme nur erreicht werden, wenn sie zur Verstetigung des Verkehrsflusses führe. Das sei für die Hauptverkehrszeiten nicht erkennbar. Zudem berge die Tempoverminderung auf den Hauptverkehrsstraßen das Risiko, dass

die Bündelungswirkung der Hauptverkehrsstraßen verloren gehe und es zu Verlagerungseffekten in das nachgeordnete Netz der bestehenden Tempo-30-Zonen komme. Das sei mit dem Gebot des § 26 der 39. BImSchV zur Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität nicht vereinbar. Eine flächendeckende Gewichtsbeschränkung der Fahrzeuge im Sinne eines „LKW-Fahrverbotes“ sei gegenwärtig kein realisierbares Konzept, weil keine alternativen Transportkapazitäten für den Wirtschaftsverkehr zur Verfügung stünden. Lokale Einschränkungen des Verkehrs würden nach den Erfahrungen mit Baustellen lediglich zu einer Umlagerung des Verkehrs führen, nicht aber zu einer flächendeckenden Verminderung des Verkehrs. Eine Landesförderung für Euro-6-Fahrzeuge könne, selbst wenn man sie im Ergebnis befürworte, obwohl sie nach dem Beihilferecht der Europäischen Union nicht (mehr) vorgesehen sei, nicht in den Luftreinhalteplan aufgenommen werden. Zu ihrer Einführung bedürfe es einer gesetzlichen Grundlage, zu deren Schaffung sie nicht durch einen Luftreinhalteplan verpflichtet werden könne.

Zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung wurden die von der Beklagten übersandten 11 Leitzordner Sachakten gemacht.

### **Entscheidungsgründe:**

Die von den Klägern erhobene Klage ist zulässig (I.) und hat auch in der Sache Erfolg (II.).

#### **I. Die Klage ist zulässig.**

Sie ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Dies ist immer dann der Fall, wenn das Begehren des Klägers auf die Vornahme einer nicht als Verwaltungsakt zu qualifizierenden Amtshandlung der Verwaltung gerichtet ist (Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl., Vorb § 40 Rn. 8a). So liegt der Fall hier, denn der Luftreinhalteplan, dessen Änderung die Kläger begehren, ist kein Verwaltungsakt, sondern seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, E 147, 312 m.w.N.).

Der von den Klägern gestellte Klageantrag ist hinreichend bestimmt und genügt damit den Anforderungen des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Dem Antrag ist zu entnehmen, welches konkrete Klageziel die Kläger erstreben, nämlich den Erlass eines Luftreinhalteplans, dessen Maßnahmen dazu führen, dass der Jahresmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> so schnell wie möglich eingehalten wird. Allerdings ist der Beklagten zuzugeben, dass die Vollstreckung eines stattgebenden Urteils Schwierigkeiten bereiten kann, wenn lediglich das Ziel der Luftreinhaltungsmaßnahmen durch das Urteil vorgegeben wird, nicht aber die zur Erreichung des Ziels von der Beklagten zu treffenden Maßnahmen. Die Benennung allein des Ziels der Luftreinhaltung spiegelt jedoch die planerische Gestaltungsfreiheit wider, die das Gesetz der Beklagten einräumt (BVerwG, Ur. v.5.9.2013, a.a.O., m.w.N).

Die Kläger sind klagebefugt. Für den Kläger zu 1) ergibt sich die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche (BVerwG, Ur. v. 5.9.2013, a.a.O.) Klagebefugnis daraus, dass er als Anwohner der Max-Brauer-Allee von der an der Messstation Max-Brauer-Allee 92 gemessenen Überschreitung des über ein Jahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> betroffen ist. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität in der Fassung der Verordnung Nr. 1882/2003 müssen von Grenzwertüberschreitungen Betroffene die Möglichkeit haben, die zuständigen nationalen Behörden dazu zu bringen, einen Aktionsplan zu erstellen (Urt. v. 25.7.2008, C-237/07, juris). Diese aus Art. 249 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und früheren Judikaten abgeleitete, zu der Vorgängerrichtlinie der im vorliegenden Fall anwendbaren Richtlinie 2008/50/EG ergangene Rechtsprechung ist auf die Befugnis zur Klage auf Luftreinhaltepläne nach der aktuell geltenden Richtlinie und – in deren Umsetzung – nach § 47 Abs. 1 BImSchG, übertragbar. Die Luftqualitätspläne nach Art. 23 der Richtlinie 2008/50/EG bzw. Luftreinhaltepläne gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG sind an die Stelle der Aktionspläne nach Art. 7 Abs. 3 der Vorgängerrichtlinie getreten. Anhaltspunkte dafür, dass Individualrechtsschutz in Bezug auf Luftqualitätspläne nach der Richtlinie 2008/50/EG abweichend von der Vorgängernorm hätte ausgeschlossen werden sollen, liegen nicht vor. Auch den Regelungen zum Luftreinhalteplan nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ist nicht zu entnehmen, dass der Bundesgesetzgeber den Individualrechtsschutz bei der Umsetzung der Richtlinie hätte begrenzen wollen.

Hinsichtlich der Klagebefugnis des Klägers zu 2), eines anerkannten Umweltverbandes, folgt das Gericht aus Gründen der Vereinheitlichung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 5.9.2013, a.a.O.). Danach können anerkannte Umweltverbände aus eigenem Recht Luftreinhaltepläne einklagen.

Den Klägern steht schließlich auch ein Rechtsschutzinteresse zur Seite. Daran fehlt es regelmäßig nur bei Vorliegen besonderer Umstände, die das subjektive oder objektive Interesse an der Durchführung des Rechtsstreits entfallen lassen (Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. § 42 Rn. 335). An solchen Umständen fehlt es hier. Das Rechtsschutzinteresse ist insbesondere nicht dadurch entfallen, dass die Beklagte (schon vor Klageerhebung) im Dezember 2012 eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans erlassen hat, in der die Maßnahmen bezeichnet werden, die sie zur Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu ergreifen beabsichtigt. Dem Begehren der Kläger ist damit nicht bereits entsprochen. Sie berühren sich eines Rechtes auf den Erlass des Luftreinhalteplans, der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelgrenzwertes für diesen Luftschadstoff enthält und machen geltend, die aktuelle Fortschreibung genüge dem nicht. Ob das geltend gemachte Recht tatsächlich gegeben ist, ist eine Frage der Begründetheit der Klage.

**II.** Die Klage hat in der Sache Erfolg. Den Klägern steht ein Anspruch auf Erlass eines Luftreinhalteplans zu, der Maßnahmen vorsieht, die zur baldigen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> führen.

Anspruchsgrundlage für dieses Begehren ist § 47 Abs. 1 BImSchG. Nach dieser Vorschrift, mit der Deutschland Art. 23 Abs. 1 RL 2008/50/EG umsetzt, hat die zuständige Behörde dann, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48 a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Die Beklagte war danach verpflichtet, den Luftreinhalteplan aufzustellen bzw. den bestehenden Luftreinhalteplan fortzuschreiben (dazu 1.). Die

Fortschreibung ist formell fehlerfrei erfolgt (dazu 2.). Inhaltlich genügt der fortgeschriebene Luftreinhalteplan jedoch nicht den Anforderungen (dazu 3.). Die Beklagte war daher zu verurteilen, den Luftreinhalteplan so zu ändern, dass er den Anforderungen des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG genügt (dazu 4.).

1. Die Beklagte war gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG verpflichtet, den bestehenden Luftreinhalteplan aus dem Jahr 2004 fortzuschreiben oder einen neuen Plan zu erlassen, weil der durch die 39. BImSchV festgelegte Immissionsgrenzwert für die NO<sub>2</sub>-Belastung im Jahresmittel nicht eingehalten wurde. Die aufgrund von § 48a Abs.1 BImSchG erlassene Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) vom 2. August 2010 dient der Umsetzung der Richtlinien 2008/50/EG und 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe. Gemäß § 27 Abs. 1 der 39. BImSchV ist ein Luftreinhalteplan für ein Gebiet oder einen Ballungsraum aufzustellen, wenn der Immissionsgrenzwert für einen Schadstoff in der Luft zuzüglich einer dafür geltenden Toleranzmarge in einem bestimmten Gebiet oder Ballungsraum überschritten wird. Danach war die Beklagte verpflichtet, einen Luftreinhalteplan für NO<sub>2</sub> aufzustellen, weil der Jahresmittelgrenzwert dafür selbst unter Berücksichtigung einer Toleranzmarge überschritten wurde. Nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV beträgt der zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegte über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> 40 µg/m<sup>3</sup>. Dieser Grenzwert war gemäß Anlage 11 B der 39. BImSchV ab dem 1. Januar 2010 einzuhalten. Die Toleranzmarge beträgt 50 %, gilt aber nur im Zusammenhang mit einer nach § 21 der 39. BImSchV gewährten Fristverlängerung und es ist gemäß § 21 Abs. 4 Satz 2 der 39. BImSchV sicherzustellen, dass die Toleranzmarge eingehalten wird. Die Inanspruchnahme einer solchen Fristverlängerung hat die Beklagte zwar gemäß § 21 Abs. 2 der 39. BImSchV durch die Bundesregierung der Kommission mitgeteilt. Die Kommission hat dagegen jedoch innerhalb der neunmonatigen Frist nach § 21 Abs. 4 Satz 1 der 39. BImSchV im Hinblick auf den Jahresmittelgrenzwert Einwände erhoben, so dass die Fristverlängerung und damit die Toleranzmarge nicht gelten. Selbst unter Berücksichtigung der Toleranzmarge war aber ein Luftreinhalteplan für NO<sub>2</sub> aufzustellen, weil der Jahresmittelgrenzwert in den Jahren bis einschließlich 2011 an drei der vier Verkehrs-

messstellen (Habichtstraße 2010: 60 µg/m<sup>3</sup>, 2011: 61 µg/m<sup>3</sup>, Max-Brauer-Allee 2010: 70 µg/m<sup>3</sup>, 2011: 67 µg/m<sup>3</sup>, Stresemannstraße 2010: 66 µg/m<sup>3</sup>, 2011: 61 µg/m<sup>3</sup>) oberhalb von 60 µg/m<sup>3</sup> und damit oberhalb der Toleranzmarge lag.

2. Die Beklagte ist ihrer Verpflichtung zur Aufstellung des Luftreinhalteplans formell fehlerfrei nachgekommen. Sie hat den Luftreinhalteplan gemäß § 27 Abs. 4 der 39. BImSchV als integrierten Luftreinhalteplan aufgestellt, weil neben dem Jahresmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> im Jahr 2010 an einer Messstation auch der Stundenmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> und im Jahr 2011 die zulässige Zahl der Überschreitungen der Grenzwerte für die Feinstaubbelastung (PM<sub>10</sub>) überschritten worden waren. Die Fortschreibung enthält die nach Anlage 13 zur 39. BImSchV erforderlichen Angaben. Das Verfahren zum Erlass der Fortschreibung ist nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die nach § 47 Abs. 5 a) BImSchG vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt und sind die fristgemäß eingegangenen Stellungnahmen bei der Erstellung des Plans berücksichtigt worden. Der Plan ist im Amtsblatt veröffentlicht und einen Monat öffentlich ausgelegt worden und der Öffentlichkeit im Internet zugänglich.

3. Inhaltlich genügt der fortgeschriebene Luftreinhalteplan jedoch nicht den Anforderungen.

a) Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG sind die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen.

Die in dem Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen müssen dementsprechend nicht zu einer vollständigen und sofortigen Verhinderung der Überschreitung von Immissionsgrenzwerten führen (vgl. Jarass, BImSchG, 9. Aufl. 2012, § 47 Rn. 14). Diese Vorgabe entspricht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu dem Inhalt von Aktionsplänen nach Art. 7 Abs. 3 RL 96/62 und ist auf die dem aktuellen Recht zugrunde lie-

gende Vorschrift des Art. 23 RL 2008/50 EG übertragbar. Der Europäische Gerichtshof hat in der genannten Entscheidung weiter konkretisierend ausgeführt (Urt. v. 25.7.2008, C-237/07, Rn. 45 – 47, juris), aus dem Aufbau der Richtlinie, die eine integrierte Vermin- derung der Luftverschmutzung bezwecke, ergebe sich, dass die Mitgliedstaaten Maß- nahmen zu ergreifen haben, die geeignet sind, die Gefahr einer Überschreitung und ihre Dauer unter Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und der betroffenen Interessen auf ein Minimum zu reduzieren. Unter diesem Aspekt sei darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum verfügen, dass Art. 7 Abs. 3 RL 96/62 aber die Ausübung dieses Ermessens hinsichtlich der Ausrichtung der Maßnahmen, die der Aktionsplan enthalten muss, am Ziel der Verringerung der Ge- fahr der Überschreitung und der Beschränkung ihrer Dauer unter Berücksichtigung des Ausgleichs, der zwischen diesem Ziel und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen sicherzustellen ist, Grenzen setzt. Den Mitgliedstaaten obliege nur die Verpflichtung, im Rahmen eines Aktionsplans und kurzfristig Maßnahmen zu er- greifen, die geeignet sind, die Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte oder der Alarm- schwellen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände und aller betroffenen Inte- ressen auf ein Minimum zu verringern und schrittweise zu einem Stand unterhalb dieser Werte oder Schwellen zurückzukehren.

Aus diesen Ausführungen lässt sich zunächst entnehmen, dass es für die Beurteilung, ob ein Luftreinhalteplan den Anforderungen des § 47 BImSchG und des zugrundeliegenden europäischen Rechts genügt, auf den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung ankommt. Denn der Europäische Gerichtshof stellt ausdrücklich auf die Berücksichtigung aller zur gegebenen Zeit vorliegenden Umstände und betroffenen Interessen ab. Dies kann sich nur auf den genannten Zeitpunkt beziehen, weil die zur Aufstellung des Luftreinhalteplans verpflichtete Behörde nur bis zu diesem Zeitpunkt in der Lage ist, die vorliegenden Um- stände und betroffenen Interessen in ihre Entscheidung mit einzubeziehen. Die Wahl die- ses Zeitpunktes als für die Beurteilung der Ordnungsgemäßheit des Luftreinhalteplans maßgeblich trägt auch dem Umstand Rechnung, dass das Gericht allein zur Kontrolle des von der Behörde erstellten Luftreinhalteplans berufen und in der Lage ist, nicht aber zur Ausübung eigenen planerischen Ermessens.

Den Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs ist weiter zu entnehmen, dass nach europäischem Recht bei der Entscheidung über die in den Luftreinhalteplan aufzunehmenden Maßnahmen nicht allein auf die Geeignetheit der Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte abzustellen ist, sondern dass die Planung unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen zu geschehen hat und dass das Ziel der Luftreinhaltung zu einem Ausgleich mit jenen Interessen zu bringen ist. Ein solcher Ausgleich findet zwar nicht ausdrücklich in § 47 BImSchG und der 39. BImSchV seine Entsprechung. § 47 Abs. 4 BImSchG, der auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abstellt, betrifft lediglich die Verteilung der Belastung auf die unterschiedlichen Emittenten entsprechend ihrem Anteil an der Luftschadstoffbelastung. Das Gebot des Interessenausgleichs ist jedoch in der Vorgabe des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG enthalten, Maßnahmen zu treffen, die die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich halten. Die Anbindung an das Mögliche ist im Hinblick auf das in Art. 20 Abs. 3 GG vorgegebene Rechtsstaatsprinzip und den daraus folgenden, im deutschen Recht staatliches Handeln beschränkenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel dahingehend zu verstehen, dass bei der Auswahl der Maßnahmen, die in den Luftreinhalteplan aufzunehmen sind, auch die entgegenstehenden Interessen zu berücksichtigen sind, soweit mit den zu planenden Maßnahmen in Rechte Dritter eingegriffen werden kann. Die Beschränkung auf das Mögliche bedeutet in gleicher Weise aber auch, dass die Behörde bei der Planung von Luftreinhaltemaßnahmen entgegenstehende öffentliche Interessen zu berücksichtigen hat. Die Luftreinhaltung zum Schutz der menschlichen Gesundheit (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV) stellt ein sehr gewichtiges, aber kein absolutes, Vorrang vor allen anderen Interessen (und staatlichen Aufgaben) genießendes Ziel dar. Allerdings geht das Gericht davon aus, dass dem Schutz der Gesundheit der Menschen vor Luftverunreinigungen bei dem vorzunehmenden Ausgleich umso mehr an Gewicht zukommt, je gravierender die Gesundheitsgefährdung ist und je länger diese andauert.

b) Diesen Maßstäben genügen die von der Beklagten in der Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen nicht.

aa) Die Maßnahmen, die von der Beklagten in den Luftreinhalteplan aufgenommen und in ihrer Wirkung quantifiziert worden sind – Luftgütepartnerschaft, Erneuerung der Busflotte, Verschiebung des Modal-Splits zugunsten des Umweltverbundes – sowie die prognostizierte Flottenerneuerung des Kfz-Bestandes in Hamburg führen nicht zur Einhaltung des Grenzwertes nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV. Nach den eigenen Erwartungen der Beklagten (Fortschreibung, S. 87) ist der Jahresmittelgrenzwert an der Max-Brauer-Allee, dem Wohnort des Klägers zu 1), mit den vorgesehenen Maßnahmen bis zum Ende des Prognosezeitraums im Jahr 2026 nicht einzuhalten, während die Einhaltung des Grenzwertes an den Verkehrsmessstationen Kieler Straße (2017/2018), Stresemannstraße (2023) und Habichtstraße (2025) früher erreicht werden soll.

bb) Die Beklagte kann demgegenüber nicht mit Erfolg geltend machen, bei einer noch regelkonformen Positionierung der Messinstrumente an den Verkehrsmessstationen entsprechend der Anlage 3 der 39. BImSchV (10 m entfernt vom Fahrbahnrand in 4 m Höhe, statt am Fahrbahnrand in 1,5 m Höhe) würde sich eine deutlich geringere NO<sub>2</sub>-Belastung ergeben. Dies gelte besonders für die Verkehrsmessstation an der Max-Brauer-Allee, die auf dem Mittelstreifen zwischen den Fahrbahnen aufgestellt sei. Die Beklagte hat die Aufstellungsorte selbst und regelkonform gewählt und auf die ermittelten Werte ihre Luftreinhalteplanung und die Immissionsprognosen gestützt. Die Wahl der Standorte für die Immissionsmessungen liegt – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben – im Ermessen der Beklagten. Dieses hat sie fehlerfrei ausgeübt. Das Gericht hat weder einen Anlass noch das Recht zu prüfen, ob eine andere Wahl der Verkehrsmessstationen zu für die Beklagte günstigeren Werten der NO<sub>2</sub>-Belastung führen würde. Einer Beweiserhebung bedarf es insoweit nicht.

Ebenso wenig kann die Beklagte mit Erfolg geltend machen, in die Immissionsprognosen seien die zahlreichen in der Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht quantifizierten Maßnahmen zur Luftreinhaltung nicht mit eingeflossen, es sei daher davon auszugehen, dass sich die NO<sub>2</sub>-Belastung stärker reduzieren werde, als dies prognostiziert worden sei. Einer Berücksichtigung dieser Annahme steht schon entgegen, dass es die Aufgabe der Beklagten bei der Erstellung der Fortschreibung des Luftreinhalteplans gewesen wäre, die quantifizierbaren Auswirkungen der geplanten Luftreinhaltemaßnahmen auch tatsächlich

zu quantifizieren und in die Prognosen einzustellen. Soweit nicht hinreichend konkret absehbar war, dass und in welchem Umfang die Maßnahmen zu einer Verminderung der Luftschadstoffbelastung führen würden und der Aufwand einer weiteren Konkretisierung oder die damit verbundenen Festlegungen nicht erbracht werden konnten und sollten, war es konsequent, diese Maßnahmen – wie geschehen – bei der Prognose der Entwicklung der Schadstoffbelastung unberücksichtigt zu lassen. Das Gericht ist nicht dazu berufen, die der Planungshoheit der Beklagten unterliegende Entscheidung, welche Maßnahmen bei der von ihr zu treffenden Immissionsprognose Berücksichtigung finden sollen, durch eigene Erwägungen zu ersetzen. Im Übrigen lassen die nach Erlass der Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgenommenen Messungen auch nicht erkennen, dass sich die Belastung an den Verkehrsmessstationen erheblich günstiger entwickelt hat, als dies prognostiziert worden ist. Die Beklagte hat die Ergebnisse der Messungen an den Verkehrsmessstationen bis einschließlich 2013 vorgelegt (Bl. 511 der Prozessakte). Daraus ergibt sich im Vergleich zur Prognose in der Fortschreibung (S. 87) an der Verkehrsmessstation Kieler Straße eine geringfügig günstigere tatsächliche Entwicklung im Vergleich zur Prognose, während die Prognose für die Habichtstraße in etwa eingetreten ist und die prognostizierte NO<sub>2</sub>-Verminderung an der Max-Brauer-Allee und der Stresemannstraße nicht ganz erreicht worden ist. Nichts entscheidend anderes ergibt sich aus den von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Diagrammen, die auch die NO<sub>2</sub>-Belastung an den Verkehrsmessstationen zum Ende des dritten Quartals 2014 wiedergeben (Bl. 748 der Prozessakte).

Die Beklagte kann sich schließlich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass das Umweltbundesamt in seiner im August 2014 veröffentlichten Studie (Texte 35/2014, Luftqualität 2020/2030: Weiterentwicklung von Prognosen für Luftschadstoffe unter Berücksichtigung von Klimastrategien, S. 301, 302) zu dem Ergebnis kommt, nach dem zugrunde gelegten Szenario werde an allen vier Verkehrsmessstationen der Jahresmittelgrenzwert für NO<sub>2</sub> im Jahr 2020 eingehalten werden. Unabhängig davon, dass diese Studie im für die Beurteilung der Fortschreibung maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht existierte, weist sie erhebliche Unsicherheiten in der Berechnung der Schadstoffbelastung für die Verkehrsmessstationen auf. Die Studie selbst geht von einem Unsicherheitsbereich von 5 µg/m<sup>3</sup> aus, was

bei den Verkehrsmessstationen Max-Brauer-Allee und Habichtstraße für das Jahr 2020 zu einer Grenzwertüberschreitung führen würde.

cc) Der Fortschreibung des Luftreinhalteplans und den vorgelegten Sachakten ist zu entnehmen, dass die geplanten Maßnahmen zur Verminderung der NO<sub>2</sub>-Immissionen nicht alle verhältnismäßigen Maßnahmen umfassen, um den zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgesetzten Jahresmittelgrenzwert für diese Luftschadstoffe möglichst zeitnah einzuhalten. Der von der Beklagten vorgenommene Ausgleich der widerstreitenden Ziele und Interessen berücksichtigt das Gewicht des Schutzes der menschlichen Gesundheit nicht hinreichend.

Von einer Gesundheitsgefährdung war hier nach den nicht in Zweifel zu ziehenden Ausführungen der Beklagten im Luftreinhalteplan auszugehen, weil Stickoxide in einen Zusammenhang mit Atemwegs- und Herz-/Kreislaufkrankungen gebracht werden und es bereits im Bereich des Jahresmittelgrenzwertes von 40 µg/m<sup>3</sup> zu einer verzögerten Lungenentwicklung von Kindern kommen soll (Fortschreibung, S. 5, 6). Dieser Grenzwert wurde an allen vier Verkehrsmessstationen weit überschritten.

Dem Schutz der menschlichen Gesundheit durch Verminderung der Luftschadstoffbelastung dienen die von der Beklagten geplanten Maßnahmen.

Es ist im Grundsatz auch nicht zu beanstanden, dass die Beklagte bei ihrer Auswahl den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Verringerung der NO<sub>2</sub>-Belastung im Bereich des Straßenverkehrs gelegt hat. Gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG sind Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. Da die NO<sub>2</sub>-Belastung vorwiegend durch den Straßenverkehr und – in geringerem Maß durch den Schiffsverkehr und sonstige Emittenten wie Industrie und Hausbrand – verursacht wird (Fortschreibung S. 49) waren nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG vorwiegend Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs zu treffen.

Es ist von der Planungshoheit der Beklagten auch gedeckt und mit dem Ziel des § 47 Abs. 1 BImSchG vereinbar, dass die Beklagte von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen abgesehen hat. Zwar geht das Gericht davon aus, dass verkehrsbeschränkende Maß-

nahmen, wie etwa Durchfahrtsverbote durch besonders belastete Bereiche kurzfristig zu einer Minderung der NO<sub>2</sub>-Belastung hätten führen können. Die Beklagte hat dazu jedoch in nachvollziehbarer Weise unter Bezugnahme auf Untersuchungen für München ausgeführt, dass eine drastische Beschränkung des Verkehrs erforderlich gewesen wäre, um einen ausreichenden Minderungseffekt bei den NO<sub>2</sub>-Immissionen herbeizuführen und dass dann mit einer Verlagerung des Verkehrs zu rechnen gewesen wäre.

Gleichfalls nicht zu beanstanden ist, dass die Beklagte auf die Einführung einer Umweltzone im Hinblick auf den geringen zu erwartenden Effekt und die erheblichen wirtschaftlichen Belastungen, die mit einer Umweltzone verbunden sind, verzichtet hat (Fortschreibung S. 73 – 75). Aus dem von ihr eingeholten Gutachten des Planungsbüros SVU vom 6.5.2010 zur verkehrlichen Bewertung der Auswirkungen der Einrichtung einer Umweltzone ergibt sich, dass die Einführung einer Umweltzone in anderen Städten zu einer deutlichen Abnahme der Rußkonzentration an den verkehrsbelasteten Messorten und im Gefolge in anderen Stadtgebieten geführt hat und dass dies in Zusammenhang mit einer durch die Umweltzone beschleunigten Erneuerung der Fahrzeugflotten sowohl bei PKW als auch bei Nutzfahrzeugen zu bringen war. Aus dem ebenfalls von der Beklagten eingeholten Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer vom Dezember 2010 (Berechnung Kfz-bedingter Schadstoffemissionen und Immissionen in Hamburg) ergibt sich jedoch, dass die Einführung einer Umweltzone die NO<sub>2</sub>-Emissionen lediglich um maximal 1,9 µg/m<sup>3</sup> mindern würde. In einem weiteren Gutachten (Berechnung Kfz-bedingter Schadstoffemissionen und Immissionen in Hamburg Auswirkung Flottenveränderung 2015 vom September 2012) hatte das Gutachterbüro Lohmeyer dargestellt, dass bei Diesel-PKW mit einer strengeren EURO-Norm bis EURO 4 die NO<sub>2</sub>-Emissionen technologiebedingt aufgrund der verwendeten Dieselpartikelfiltersysteme teilweise ansteigen und erst ab der EURO 5-Norm sinken würden.

Auf die Einführung einer City-Maut hat die Beklagte ebenfalls fehlerfrei verzichtet. Dabei kann offen bleiben, ob eine City-Maut zur Durchsetzung immissionsschutzrechtlicher Ziele zulässig wäre (zweifelnd: Schröder, Kullick, Auf dem Weg zur City-Maut, NZBau 2012, 760). Die Beklagte hat sich mit der City-Maut auseinandergesetzt und ihre Entscheidung ermessensfehlerfrei darauf gestützt, dass die City-Maut im Bereich des Güterverkehrs kaum Verminderungen bringen würde sowie, dass sich der PKW-Verkehr lediglich in andere dann stärker immissionsbelastete Bereiche verlagern würde. Außerdem stünden

gegenüber verkehrsbeschränkenden Maßnahmen mildere Mittel zur Verfügung, nämlich der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, die verstärkte Verwendung emissionsarmer und -freier Antriebe in Fahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs, im motorisierten Individualverkehr und im innerstädtischen Wirtschaftsverkehr, die Verbesserung des Mobilitätsmanagements und der Ausbau des Verkehrsmanagements, die Verminderung der Emissionen des Schiffsverkehrs durch Landstrom und emissionsärmere Schiffsantriebe sowie die Umsetzung der Energiewende durch Ausbau der Erneuerbaren Energien, neue emissionsärmere Kraftwerke und den Ausbau der emissionsfreien Fernwärme.

Nicht zu beanstanden ist weiterhin, dass die Beklagte davon abgesehen hat, im Rahmen der Fortschreibung des Luftreinhalteplans Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet gewesen wären, die NO<sub>2</sub>-Belastung gezielt an den Verkehrsmessstationen kurzfristig zu senken, um so einen formal gesetzeskonformen Luftreinhalteplan zu erstellen. Es entspricht der Ratio der Richtlinie 2008/50 EG sowie von § 47 Abs. 1 BImSchG und der 39. BImSchV, die Luftschadstoffbelastung in dem gesamten Plangebiet auf die festgesetzten Grenzwerte zu beschränken. Die Regelungen dienen dem Gesundheitsschutz der Menschen in der betroffenen Region. Dem wird der Ansatz der Beklagten gerecht. Die Verkehrsmessstationen stellen lediglich ein Hilfsmittel zur Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte dar.

Fehlerhaft ist die Fortschreibung des Luftreinhalteplans jedoch deswegen, weil die Beklagte die nicht verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, die in ihrem Verantwortungsbereich möglich sind, nicht erkennbar mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt hat, um eine zeitnahe Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu erreichen. Da sie verkehrsbeschränkende Maßnahmen einerseits nicht in die Fortschreibung aufnehmen wollte, andererseits aber verpflichtet war, zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung die Verminderung der NO<sub>2</sub>-Immissionen bis auf den Jahresmittelgrenzwert so zeitnah wie möglich zu erreichen, hätte es besonderer Anstrengungen im Bereich der sonstigen Maßnahmen bedurft. Dass solche Anstrengungen nicht unternommen worden sind, deutet sich bereits in der Vorgabe der Finanzbehörde vom 8. August 2012 und der darauf Bezug nehmenden Stellungnahme der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation vom 17. August 2012 (Band 3 der Sachakte) an. Die Finanzbehörde hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass die im Luft-

reinhalteplan dargestellten Maßnahmen im Rahmen der Obergrenzen der jeweiligen Einzelpläne zu finanzieren seien. Zusätzliche Mittel für Maßnahmen zur Luftreinhaltung sollten also nicht zur Verfügung gestellt werden. Darauf hat die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation in ihrer Stellungnahme Bezug genommen, in der sie ausgeführt hat, auch auf erneute Nachfrage der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt könnten keine weiteren Maßnahmen benannt werden. Solche seien entweder politisch nicht gewollt oder bedürften erheblicher Finanzmittel, was die Finanzbehörde in ihrer Stellungnahme ausgeschlossen habe. Damit hat die beklagte Freie und Hansestadt Hamburg den Blickwinkel für die Ermittlung von in die Fortschreibung aufzunehmenden Maßnahmen von vornherein auf solche Maßnahmen verengt, die aus den vor Erlass der Fortschreibung bereits vorliegenden Einzelplänen finanzierbar waren. Dementsprechend fehlen in der Fortschreibung Erwägungen dazu, aus welchen Gründen bei einem erhöhten Mitteleinsatz keine schneller greifenden Maßnahmen möglich oder verhältnismäßig gewesen wären. Dies betrifft beispielsweise den Flottenaustausch im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs und des Stadtrundfahrtverkehrs, von dem die Beklagte ausweislich der Maßnahmeblätter M 28 – 30 eine deutliche Reduzierung des Stickoxidausstoßes erwartet hat, der nach der Planung aber vorwiegend im Rahmen des kontinuierlichen Fahrzeugaustausches aus Eigenmitteln der betroffenen Betriebe erfolgen soll. In gleicher Weise gilt dies für den Flottenaustausch der behördeneigenen Fahrzeuge (Maßnahmeblatt M 27). Auch bei der Förderung des Radverkehrs (Maßnahmeblatt M 14) ist nicht erkennbar, dass die Beklagte über die ohnehin bereits vor der Befassung mit der Fortschreibung geplanten Maßnahmen hinaus weitergehende oder beschleunigte Anstrengungen in die Planung mit eingestellt hat. Für die Förderung des „Bike + Ride“ (Maßnahmeblatt 15) enthält die Fortschreibung sogar nur Maßnahmen, die bei Erlass der Fortschreibung schon abgeschlossen waren.

c) Die Beklagte kann sich demgegenüber nicht mit Erfolg darauf berufen, dass im Bereich anderer Rechtsträger, insbesondere der Europäischen Union und des Bundes, zu treffende Maßnahmen zur Begrenzung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen einen schnelleren und größeren Effekt auf die Entwicklung der Luftschadstoffbelastung haben könnten, als die der Beklagten möglichen Maßnahmen. Dieser Umstand kann Berücksichtigung finden, wenn die Beklagte es trotz Ausschöpfung aller möglichen und verhältnis-

mäßigen Maßnahmen nicht vermag, die Einhaltung der Grenzwerte für Luftschadstoffe nach der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung sicherzustellen. Dies hat sie jedoch – wie ausgeführt – mit der Fortschreibung nicht unternommen. Die bloße Möglichkeit, dass andere Rechtsträger effektiver und schneller zur Einhaltung der Grenzwerte beizutragen vermögen, mindert die Anforderungen an die Beklagte nicht.

4. Die Beklagte war daher zu verurteilen, den Luftreinhalteplan so zu ändern, dass er den Anforderungen des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG genügt. Dabei ist das Gericht wegen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Beklagten darauf beschränkt, sie zu verpflichten Maßnahmen zu treffen, mit denen die schnellstmögliche Einhaltung der Immissions-schutzziele gewährleistet wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, E 147, 312; VG München, Urt. v. 9.10.2012, M 1 K 12.1046, juris; vgl. auch EuGH, Urt. v. 19.11.2014, C-404/13, juris), wie es dem Antrag der Kläger entspricht. Eine gerichtliche Vorgabe einzelner Maßnahmen kommt nur in Betracht, wenn eine richtlinien- und gesetzeskonforme Änderung des Luftreinhalteplans ohne diese Maßnahmen nicht denkbar erscheint. Für die Beurteilung, welche Anforderungen bei der vorzunehmenden Änderung des Luftreinhalteplans an die darin aufzunehmenden Maßnahmen zu stellen sind, ist zudem auf den Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung abzustellen, denn die Verurteilung der Beklagten ist zukunftsgerichtet. Sie dient nicht dazu zu klären, welche Maßnahmen in der Vergangenheit zweckmäßigerweise hätten getroffen werden können oder müssen, sondern allein dazu, die Luftschadstoffbelastung in möglichst naher Zukunft auf die vorgegebenen Grenzwerte zu beschränken.

Im Hinblick auf dieses Ziel wird die Beklagte zu prüfen haben, welche Maßnahmen ihr technisch, wirtschaftlich und rechtlich überhaupt möglich sind, um die NO<sub>2</sub>-Belastung in Hamburg möglichst kurzfristig auf den Jahresmittelgrenzwert nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV abzusenken und mit welchem Zeithorizont sie umsetzbar sind. Dabei wird sie Maßnahmen anderer Rechtsträger, von denen nicht sicher ist, ob und wann sie ergriffen werden und wie sie sich gegebenenfalls auswirken, nicht berücksichtigen können. Hinsichtlich der so zu ermittelnden Maßnahmen, zu denen ausdrücklich auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen gehören können, wird sie zu gewichten haben, welche Maßnahmen unter Berücksichtigung ihres Beitrags zur Luftschadstoffverminderung und damit

zum Gesundheitsschutz sowie im Hinblick auf die damit verbundene Beeinträchtigung anderer öffentlicher oder privater Interessen in die Planung aufgenommen werden sollen. Bei dieser Gewichtung ist dem gesetzlich vorgegebenen und dem Gesundheitsschutz dienenden Ziel der NO<sub>2</sub>-Verminderung angesichts des seit nunmehr bereits annähernd fünf Jahren verbindlich einzuhaltenden Grenzwertes ein hoher Stellenwert einzuräumen. Dementsprechend wird es einer konkret nachvollziehbaren Begründung bedürfen, wenn effektive Minderungsmaßnahmen aus finanziellen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht ergriffen werden sollen.

Vorsorglich weist das Gericht allerdings darauf hin, dass die Beklagte nicht verpflichtet sein wird, Gesetzesinitiativen zur Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Einführung einer City-Maut, wie es die Kläger vorschlagen, oder mit dem Ziel einer Aktualisierung der 35. Bundesimmissionsschutzverordnung, durch die die Voraussetzungen für eine auch heute noch effektive Umweltzone geschaffen werden könnten, in den zu ändernden Luftreinhalteplan aufzunehmen. Zu derartigen Bemühungen um ein legislatives Tätigwerden kann die Beklagte nicht verpflichtet werden. Eine an den Bund gerichtete Gesetzesinitiative ist nicht geeignet, das Ziel der Luftreinhalteplanung unmittelbar zu erreichen. Ebenfalls vorsorglich weist das Gericht darauf hin, dass die Einführung einer Umweltzone nach § 40 BImSchG in Verbindung mit der 35. BImSchV gegenwärtig wohl nicht als verhältnismäßig anzusehen sein wird, weil ihre Wirkung vornehmlich darin besteht, zu einem beschleunigten Flottenaustausch bei Kraftfahrzeugen zu führen, die unter der geltenden 35. BImSchV durchsetzbare Beschaffung von Fahrzeugen der Schadstoffklasse 4 aber bis zur Einführung einer Umweltzone ohnehin weitgehend erfolgt sein dürfte und jedenfalls bei Diesel-PKW nicht zu einer Verminderung des NO<sub>2</sub>-Ausstoßes führen würde (s.o. Nr. 2.b) cc)). Ob die Einführung einer von den Klägern erwogenen Stadtbahn angesichts des damit verbundenen Aufwandes sowie der Dauer bis zu einer damit möglicherweise zu erreichenden NO<sub>2</sub>-Verminderung und der schon nach dem bisherigen Luftreinhalteplan in der Fassung der 1. Fortschreibung vorgesehenen Ausrüstung des Öffentlichen Personennahverkehrs mit schadstofffreien Fahrzeugen ein verhältnismäßiges und damit zwingend in den zu ändernden Luftreinhalteplan aufzunehmendes Mittel zur Luftschadstoffminderung darstellen würde, scheint dem Gericht schließlich ebenfalls nicht festzustehen.

5. Da die Klage mit dem Hauptantrag vollen Umfangs erfolgreich ist, bedurfte es einer Entscheidung über den Hilfsantrag nicht mehr.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. Die vorläufige Vollstreckbarkeit war entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auf die Kosten zu beschränken, weil der geänderte Luftreinhalteplan, der aufgrund des Urteils zu erlassen ist, Maßnahmen enthalten wird, die nach § 47 Abs. 6 BImSchG durchzusetzen sind. Damit entspricht die vorliegende Konstellation derjenigen einer Verpflichtungsklage, die auf den Erlass eines - durchzusetzenden – Verwaltungsaktes gerichtet ist und für die gemäß § 167 Abs. 2 VwGO die vorläufige Vollstreckbarkeit auf die Kosten beschränkt ist (vgl. auch Sodan/Ziekow, a.a.O. § 167 Rn. 20 ff.).

Die Berufung war gemäß §§ 124 Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung im Hinblick auf die Maßstäbe für die gerichtliche Beurteilung von Luftreinhalteplänen zuzulassen.