



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragstellerin -
- Beschwerdeführerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

Landeshauptstadt Stuttgart - Amt für öffentliche Ordnung -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Eberhardstraße 39, 70173 Stuttgart, Az:

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

beigeladen:

Land Baden-Württemberg,
vertreten durch das Regierungspräsidium Stuttgart,
Ruppmannstraße 21, 70565 Stuttgart

wegen Luftreinhalteplan umsetzender verkehrsrechtlicher Anordnung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rudisile, den Richter am

Verwaltungsgerichtshof Frank und den Richter am Verwaltungsgerichtshof
Dr. Holz

am 5. Juli 2019

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 5. April 2019 - 17 K 2037/19 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen, die dieser auf sich behält.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,-- EUR festgesetzt.

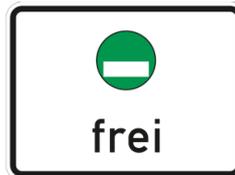
Gründe

A. Die im Geltungsbereich der Umweltzone der Landeshauptstadt Stuttgart wohnende Antragstellerin wendet sich als Eigentümerin eines Diesel-Pkw der Schadstoffklasse Euro 4 gegen das in der Umweltzone zum 01.01.2019 in Kraft gesetzte ganzjährige Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V.

Die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zur Minderung der PM10- und NO₂-Belastungen für den Regierungsbezirk Stuttgart/Teilplan Landeshauptstadt Stuttgart des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 30.11.2018 (in Kraft getreten am 03.12.2018, im Folgenden: 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart) ordnet in der (zum 01.03.2008 eingeführten, seit dem 01.01.2012 nur noch für Kraftfahrzeuge mit grüner Plakette freien) Umweltzone Stuttgart ab dem 01.01.2019 unter Nummer 5.2.1 die Einführung eines ganzjährigen Verkehrsverbots für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V an. Zur Einrichtung dieser Maßnahme sieht die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart unter Nummer 5.2.1.3 vor, dass die bereits bestehende Beschilderung der Umweltzone mit dem Verkehrszeichen 270.1



(= Beginn einer Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen in einer Zone) sowie dem Zusatzzeichen zum Zeichen 270.1



(= Freistellung vom Verkehrsverbot der Umweltzone für Fahrzeuge mit einer grünen Plakette) um das weitere Zusatzzeichen



(= Zusatzzeichen 2) zu ergänzen ist. Zum 01.01.2019 hat die Straßenverkehrsbehörde der Antragsgegnerin diesen Vorgaben entsprechend die vorhandene Beschilderung der Umweltzone um das genannte weitere Zusatzzeichen ergänzt und damit das Verkehrsverbot wirksam werden lassen.

Der hiergegen gerichtete Eilantrag der Antragstellerin hatte vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart keinen Erfolg. Zur Begründung ihrer Beschwerde gegen den ihren Eilantrag ablehnenden Beschluss des VG Stuttgart vom 05.04.2019 - 17 K 2037/19 - hat die Antragstellerin insbesondere (wie größtenteils bereits im erstinstanzlichen Verfahren) geltend gemacht, es fehle an einer Rechtsgrundlage für das Zusatzzeichen 2. Auch habe sie Bedenken, ob die NO₂-Grenzwerte der Richtlinie 2008/50/EG mit Unionsrecht vereinbar seien. Die Verkehrsbeschilderung der Umweltzone verstoße außerdem gegen den verkehrsrechtlichen Sichtbarkeitsgrundsatz. Das Zusatzzeichen 2 widerspreche der am 12.04.2019 in Kraft getretenen, die Zulässigkeit von Dieselfahrverboten betreffenden Vorschrift des § 47 Abs. 4a BImSchG. Die Entscheidung der Stra-

ßenverkehrsbehörde, das Zusatzzeichen 2 aufzustellen, sei auch ermessensfehlerhaft. Es bestünden darüber hinaus Zweifel an der Tatsachenbasis der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart, insbesondere was die Auswahl der Messstellen, neuere Untersuchungen zur (geringeren) Schädlichkeit von NO₂-Immissionen sowie eine zuletzt eingetretene bzw. zu erwartende Verbesserung der Luftqualität in Stuttgart anbelange.

B. Der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ist für das vorliegende - die Umsetzung des nach der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart ergangenen Dieselfahrverbots betreffende - Verfahren zuständig.

Dem 10. Senat ist gemäß Abschnitt A. II. 10. des Geschäftsverteilungsplans des Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg für das Geschäftsjahr 2019 in der zum Zeitpunkt des Verfahrenseingangs geltenden Fassung gemäß den Beschlüssen des Präsidiums vom 11.12.2018, vom 08.01.2019 und vom 05.02.2019 das Sachgebiet „Immissionsschutzrecht“ zugewiesen. Gemäß Abschnitt A. I. 11. Satz 1 des Geschäftsverteilungsplans ist bei Streitigkeiten, die mehrere Rechtsgebiete berühren, die im angefochtenen Bescheid genannte Ermächtigungsgrundlage maßgebend. Gemäß Satz 2 dieser Vorschrift gilt etwas anderes nur dann, wenn der Schwerpunkt des Rechtsstreits eindeutig in einem Rechtsgebiet liegt, das einem anderen Fachsenat zugewiesen ist.

Das vorliegenden Verfahren berührt zwar auch Fragen des dem 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs zugewiesenen Straßenverkehrsrechts. Als Rechtsgrundlage für die erlassene verkehrsrechtliche Anordnung in Gestalt des Dieselfahrverbots nennt die diesem zugrundeliegende 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart allerdings ausdrücklich in Gestalt von § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eine Vorschrift des Immissionsschutzrechts. Zudem liegt auch kein Fall des Abschnitts A. I. 11. Satz 2 vor, nachdem jedenfalls keine Rede davon sein kann, dass der Schwerpunkt des Rechtsstreits eindeutig im Straßenverkehrsrecht läge, betrifft doch das Verkehrsrecht hier allein die technische Umsetzung des im Luftreinhalteplan vorgesehenen Dieselfahrverbots (siehe hierzu

sogleich unter B. I. 1.; vgl. zudem klarstellend Abschnitt A. II. 10. des Geschäftsverteilungsplans des Verwaltungsgerichtshofs in seiner seit dem 30.04.2019 geltenden Fassung).

I. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Auf der Grundlage der Gründe, die in der innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO eingegangenen Begründung angeführt sind und auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, kommt eine Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht in Betracht. Das Verwaltungsgericht hat in dem angefochtenen Beschluss die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen das in Umsetzung der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart erlassene Dieselfahrverbot im Ergebnis zu Recht abgelehnt, wobei der Senat - anders als das (lediglich) von einer nicht offensichtlichen Rechtswidrigkeit des Verkehrsverbots ausgehende Verwaltungsgericht - der Ansicht ist, dass sich das entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO kraft Gesetzes sofort vollziehbare Fahrverbot bei der im vorliegenden Eilverfahren allein möglichen summarischen Prüfung (sogar) als voraussichtlich rechtmäßig erweist.

1. Das mit dem Anbringen des Zusatzzeichens 2 zum 01.01.2019 bekannt gegebene Fahrverbot für Diesel-Pkw unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V findet seine Rechtsgrundlage in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG.

Gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG 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. Sieht - wie hier in Gestalt der Nummer 5.2.1 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart - ein Luftreinhalteplan ein (teilweises) Verbot des Kraftfahrzeugverkehrs vor, hat die zuständige Straßenverkehrsbehörde die entsprechenden Verkehrsbeschränkungen in Kraft zu setzen, ohne dass ihr insoweit noch ein eigenes Ermessen zustünde (siehe etwa Jarass, BImSchG, 12. Aufl., § 40 Rn. 11 m. w. N.). Dass die Umsetzung dabei „nach

Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften“ erfolgt, bedeutet - anders als dies möglicherweise die Antragstellerin meint - nicht, dass es insoweit einer weiteren Ermächtigungsgrundlage im Verkehrsrecht bedürfte, die im vorliegenden Fall ausdrücklich die Möglichkeit des Verbots des Fahrens mit Diesel-Pkw unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V vorsähe. Der Verweis der Straßenverkehrsbehörde auf die „straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften“ in § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bringt vielmehr nach Ansicht des Senats (lediglich) zum Ausdruck, dass die Straßenverkehrsbehörde sich zur Anordnung einer Beschränkung oder eines Verbots des Kraftfahrzeugverkehrs der Instrumente des Straßenverkehrsrechts zu bedienen hat, beispielsweise des gerade im Hinblick auf die Luftreinhalteplanung im Anhang zur Straßenverkehrsordnung normierten Verkehrszeichens 270.1 (Einrichtung einer Umweltzone). Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - (BVerwGE 161, 201) überzeugend entschieden hat, folgt für den Fall von Fahrverboten in Umweltzonen auch nichts Gegenteiliges aus § 40 Abs. 3 BImSchG (vgl. im Einzelnen a. a. O. Rn. 22 ff.).

2. Die Bekanntgabe des Fahrverbots mittels des oben abgebildeten Zusatzzeichens 2 dürfte entgegen der Ansicht der Antragstellerin rechtlich nicht zu beanstanden sein.

a) Auch Zusatzzeichen sind Verkehrszeichen. Sie zeigen auf weißem Grund mit schwarzem Rand schwarze Sinnbilder, Zeichnungen oder Aufschriften, soweit nichts anderes bestimmt ist. Sie sind unmittelbar, in der Regel unter dem Verkehrszeichen, auf das sie sich beziehen, angebracht (vgl. § 39 Abs. 3 StVO). Der Katalog der Zusatzzeichen nach der Straßenverkehrsordnung ist nicht abschließend, sondern kann um geeignete Zusatzzeichen ergänzt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 55; zudem etwa Urteil vom 13.03.2008 - 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383 = juris Rn. 14; ebenso BGH, Beschluss vom 20.12.1977 - 4 StR 560/77 - BGHSt 27, 318 = juris Rn. 7; Wern in Freyemann/Wellner, jurisPK-Straßenverkehrsrecht, StVO § 39 Rn. 16). Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf Abschnitt III Nr. 1 zu den §§ 39 bis 43 (Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen) der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung in der Fassung vom

22.05.2017 (VwV-StVO) verweist, wonach „nur die in der StVO abgebildeten Verkehrszeichen verwendet werden oder solche, die das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden durch Verlautbarung im Verkehrsblatt zulässt“, übersieht sie die Regelung des Abschnitts III Nr. 16 Buchst. a Satz 2 zu den §§ 39 bis 43 (Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen) der VwV-StVO, wonach „das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen (VzKat) im Verkehrsblatt bekannt“ gibt, „wie Zusatzzeichen auszugestalten sind, die in der StVO oder in dieser Vorschrift nicht erwähnt, aber häufig notwendig sind“. Nach den genannten Bestimmungen geht auch der Vorschriftengeber der VwV-StVO davon aus, dass der Katalog der Zusatzzeichen nicht abschließend ist und Ergänzungen des Katalogs der Verkehrszeichen der Straßenverkehrsordnung zulässig sind. Auch eine Bekanntgabe solcher Zusatzzeichen im VzKat ist danach nicht in jedem Fall erforderlich, sondern nur bei „häufig notwendigen“ Zusatzzeichen.

Bei dem Zusatzzeichen 2 „Diesel (außer Lieferverkehr) erst ab Euro 5/V frei“ dürfte es sich angesichts der in Deutschland bislang nur punktuell in Kraft gesetzten Dieselfahrverbote jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt (noch) nicht um ein häufig notwendiges Zusatzzeichen in diesem Sinne handeln. Dies kann allerdings im Ergebnis dahinstehen. Da die Straßenverkehrsordnung selbst keine Publikationspflicht für nicht im Katalog der Straßenverkehrsordnung aufgeführte, aber gleichwohl „häufig notwendig“ Zusatzzeichen kennt und es sich bei der VwV-StVO lediglich um behördliches Innenrecht handelt (vgl. hierzu Senatsurteil vom 29.08.2017 - 10 S 30/16 - VBIBW 2018, 76 = juris Rn. 53), dürfte selbst im Fall der Bejahung einer Publikationspflicht nach der Regelung des Abschnitts III Nr. 16 Buchst. a Satz 2 zu den §§ 39 bis 43 (Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen) der VwV-StVO die Rechtmäßigkeit des Zusatzzeichens im (Außen-)Verhältnis zur Antragstellerin nicht berührt sein.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Straßenverkehrsordnung ein Zusatzzeichen für die Anordnung von Dieselfahrverboten

nicht ausdrücklich vorsieht, spricht im Grundsatz nichts dagegen, dass die Antragsgegnerin durch die Aufschrift „Diesel (außer Lieferverkehr) erst ab Euro 5/V frei“ das im Luftreinhalteplan vorgesehene Fahrverbot für Dieselfahrzeuge angeordnet hat. Insbesondere lässt sich aus dem Fehlen eines Zusatzzeichens für Dieselfahrverbote in der Straßenverkehrsordnung nicht der Schluss ziehen, der Verordnungsgeber habe bewusst auf ein solches Zusatzzeichen verzichtet, weil er eine Anordnung von Dieselfahrverboten mittels eines Zusatzzeichens zum Zeichen 270.1 ausschließen wollte. Hiergegen spricht - neben anderem - jedenfalls die zum 12.04.2019 in Kraft getretene Neuregelung des § 47 Abs. 4a BImSchG, die (als selbstverständlich) voraussetzt, dass die Vorschriften der Straßenverkehrsordnung über Verkehrszeichen auch die Anordnung von Dieselfahrverboten ermöglichen. Denn würde eine solche Möglichkeit nicht bestehen, hätte die Regelung, die Dieselfahrverbote unter bestimmten Voraussetzungen auszuschließen versucht (vgl. dazu näher unten B. I. 3. d)), von vornherein keinen Anwendungsbereich.

Aus demselben Grund steht einer Bekanntgabe eines Dieselfahrverbots mittels eines von der Straßenverkehrsbehörde selbst gestalteten Zusatzzeichens auch nicht die Regelung des § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG bzw. die auf dieser Grundlage erlassene 35. BImSchV entgegen. Mit der Neuregelung des § 47 Abs. 4a BImSchG hat sich der Bundesgesetzgeber die vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27.02.2018 vertretene Ansicht (vgl. a. a. O. Rn. 31 ff.) zu eigen gemacht, aus unionsrechtlichen Gründen stehe die (bei isoliert nationalrechtlicher Betrachtung abschließende) auf Grundlage von § 40 Abs. 3 Satz 1 BImSchG erlassene 35. BImSchV einer Anordnung von Dieselfahrverboten durch die Anbringung eines (weiteren) Zusatzzeichens zum Zeichen 270.1 nicht entgegen.

b) Auch die konkret von der Antragsgegnerin gewählte Gestaltung des Zusatzzeichens ohne die Verwendung eines Sinnbilds oder einer Zeichnung mittels der Aufschrift „Diesel (außer Lieferverkehr) erst ab Euro 5/V frei“ ist rechtlich aller Voraussicht nach nicht zu beanstanden.

Anders als die Antragstellerin dies annimmt, liegt insbesondere voraussichtlich kein Verstoß gegen den im Straßenverkehrsrecht geltenden Sichtbarkeitsgrundsatz (vgl. hierzu zuletzt ausführlich BVerwG, Urteil vom 06.04.2016 – 3 C 10.15 - BVerwGE 154, 365) vor. Dies folgt auch nicht aus dem von der Antragstellerin insoweit zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.03.2008 (- 3 C 18.07 - BVerwGE 130, 383), aus welchem sich im Gegenteil ergibt, dass die von der Antragsgegnerin gewählte Beschilderung unbedenklich sein dürfte. So heißt es in der genannten Entscheidung unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (a. a. O. Rn. 11 ff.):

„Verkehrszeichen sind deshalb nach dem Sichtbarkeitsgrundsatz so aufzustellen oder anzubringen, dass sie ein durchschnittlicher Kraftfahrer bei Einhaltung der nach § 1 StVO erforderlichen Sorgfalt schon ‚mit einem raschen und beiläufigen Blick‘ erfassen kann. (...) Dementsprechend wird in Abschnitt III Nr. 11 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung vom 22. Oktober 1998 (VwV-StVO) vorgegeben, dass Häufungen von Verkehrszeichen zu vermeiden sind. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass die Bedeutung von Verkehrszeichen bei durchschnittlicher Aufmerksamkeit zweifelsfrei erfassbar sein muss. Da mehr als drei zugleich angebrachte Verkehrszeichen die individuelle Wahrnehmbarkeit überschreiten, sie die Reaktion verzögern und dadurch gefährdend wirken können (vgl. Hentschel, Straßenverkehrsrecht, 39. Aufl. 2007, § 39 StVO Rn. 36 m. w. N.), dürfen gemäß Abschnitt III Nr. 11 Buchst. a VwV-StVO am gleichen Pfosten oder sonst unmittelbar über- oder nebeneinander nicht mehr als drei Verkehrszeichen angebracht werden. Auch Zusatzzeichen sind gemäß § 39 Abs. 2 Satz 2 StVO Verkehrszeichen. Abschnitt III Nr. 17 Buchst. b Satz 1 VwV-StVO regelt, dass mehr als zwei Zusatzzeichen an einem Pfosten, auch zu verschiedenen Verkehrszeichen, nicht angebracht werden sollen. Bei diesen durch Verwaltungsvorschrift getroffenen Regelungen handelt es sich zwar nicht um Rechtsvorschriften, doch binden sie die nachgeordneten Behörden und sind auch für die gerichtliche Entscheidung eine Auslegungshilfe.“

Weiter heißt es, die Grenze des Erfassbaren sei im konkreten Fall durch das vierte Zusatzzeichen „B 25 Zufahrt Landkreise Ansbach und Donau-Ries frei“ bzw. „B 25 Zufahrt Landkreis Ansbach frei“ überschritten worden.

Der vorliegende Fall ist hiermit in keiner Weise vergleichbar. Die Verwendung von zwei Zusatzzeichen bewegt sich vielmehr in dem Rahmen, der nach Abschnitt III Nr. 16 Buchst. b zu den §§ 39 bis 43 (Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen) auch in der aktuellen Fassung der VwV-StVO vom 22.05.2017 und auch vom Bundesverwaltungsgericht in der genannten Entscheidung für unproblematisch erachtet wird.

Es ist auch nichts dafür ersichtlich, dass die im konkreten Fall für das Zusatzzeichen 2 verwendete Aufschrift „Diesel (außer Lieferverkehr) erst ab Euro 5/V frei“ besonders schwer erfassbar sein könnte. Ob und wenn ja wie rasch sich Verkehrszeichen erfassen lassen, bemisst sich nach den auch sonst für die Auslegung von Willenserklärungen und damit auch für Verwaltungsakte geltenden Grundsätzen aus der Warte eines objektiven Empfängerhorizontes in Gestalt eines durchschnittlichen Kraftfahrers (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 24.01.2019 - 3 C 7.17 - juris Rn. 36 m. w. N.).

Schon angesichts der seit mehreren Jahren bundesweit mit einem Schwerpunkt hinsichtlich der Landeshauptstadt Stuttgart öffentlich geführten Debatte um die Zulässigkeit und Erforderlichkeit von Dieselfahrverboten zur Einhaltung europäischer Luftqualitätsbestimmungen und der ebenso allgemein bekannten Einführung eines Dieselfahrverbots in Stuttgart hält es der Senat für praktisch ausgeschlossen, dass ein durchschnittlicher Kraftfahrer das hier verwendete Zusatzzeichen 2 nicht mit einem „raschen und beiläufigen Blick“ als genau das erfassen wird, was es ist: Ein Fahrverbot für Diesel unterhalb der Schadstoffklasse Euro 5/V. Dass es vereinzelt Verkehrsteilnehmer, vielleicht aus dem Ausland, geben könnte, die (mangels Kenntnis der nationalen Debatte in Deutschland und mangels Vorbereitung auf eine Fahrt nach Stuttgart mit dem Pkw) das Zusatzzeichen nicht sofort erfassen und verstehen, ist angesichts des auf den durchschnittlichen Kraftfahrer abstellenden Maßstabs des Sichtbarkeitsgrundsatzes ohne Belang. Erst recht ist nichts dafür ersichtlich, dass die immerhin bereits seit sechs Monaten verwendete Beschilderung, wie die Antragstellerin meint, „ganz entscheidend zu einer Unsicherheit im Straßenverkehr“ beiträgt.

c) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin liegt auch keine fehlerhafte Ermessensausübung der Antragsgegnerin vor, nachdem § 40 Abs. 1 BImSchG der zuständigen Straßenverkehrsbehörde hinsichtlich der Umsetzung der in einem Luftreinhalteplan vorgesehenen Beschränkungen oder Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs kein Ermessen einräumt; sie trifft vielmehr hinsichtlich der vorgesehenen Maßnahmen eine strikte Durchführungspflicht (vgl. Jarass a. a. O. § 40 Rn. 11 m. w. N.).

3. Auch die Einwände der Antragstellerin gegen die der Anordnung des Dieselfahrverbots durch die Straßenverkehrsbehörde der Antragsgegnerin zugrundeliegende - im Rahmen der Prüfung des Dieselfahrverbots inzident zu prüfende (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.07.2012 - 3 B 78.11 - NVwZ 2012, 1175 = juris Rn. 10) - 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart (des Regierungspräsidiums Stuttgart) greifen aller Voraussicht nach nicht durch.

a) Von vornherein verfehlt ist es, wenn die Antragstellerin unter Verweis auf „zahlreiche Beiträge aus der Wissenschaft (nicht nur der Pneumatologie, sondern auch aus anderen medizinischen Bereichen)“ geltend macht, der Luftreinhalteplan beruhe auf einer fehlerhaften Tatsachenermittlung, weil er einfach unterstelle, dass die Emissionsgrenzwerte für Stickoxide in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ das Ergebnis der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und Entwicklungen im Bereich der Gesundheit im Sinne der Erwägungsgründe Nummern 3 und 24 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft in Europa (im Folgenden: Richtlinie 2008/50/EG bzw. Luftqualitätsrichtlinie) seien. Gemäß dem (Anhang XI, Abschnitt B der Luftqualitätsrichtlinie umsetzenden) § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO_2) zum Schutz der menschlichen Gesundheit $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ist die Vorgabe für den Plangeber eines Luftreinhalteplans normativ verbindlich; eine Änderung der Grenzwerte wegen neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse wäre allein Sache des (dem deutschen Gesetzgeber insoweit übergeordneten) europäischen Gesetzgebers.

Nicht weiter nachzugehen hat der Senat auch der Überlegung der Antragstellerin, die Stickstoffdioxid-Grenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie verstießen gegen Unionsrecht. Die Antragstellerin nennt keine Vorschriften des Unionsrechts, gegen die die Grenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie verstoßen könnten; auch für den Senat sind solche nicht ersichtlich. Dass allein aus einem wissenschaftlich nicht vollkommen unumstrittenen Grad der Schädlichkeit von Stickstoffdioxid sowie in der Praxis möglicherweise nicht vollkommen vergleichbarer Luftschadstoff-Messungen in der Europäischen Union eine Unionsrechtswidrigkeit der Grenzwerte folgen könnte, erscheint fernliegend. Ebenso ohne Erkenntniswert ist zudem der Verweis der Antragstellerin auf die Erwägungsgründe der Nummern 3, 7 und 24 der Richtlinie 2008/50/EG; die Antragstellerin legt nicht einmal ansatzweise dar, wie hieraus eine Unionsrechtswidrigkeit der in derselben Richtlinie festgesetzten Grenzwerte folgen könnte.

b) Dem Senat liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass durch die mittlerweile auf Grundlage der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart ergriffenen Maßnahmen (insbesondere Filtersäulen an den Messstellen sowie wohl photokatalytisch wirkende Gebäudeanstriche und Straßenbeläge) die Grenzwerte des § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV nachhaltig auch ohne ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Schadstoffklasse Euro 5/V bereits jetzt oder auch nur in absehbarer Zeit eingehalten würden.

Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand spricht bereits nichts dafür, dass bei weiterer Fortgeltung des hier angefochtenen Fahrverbots, aber ohne ein zusätzliches Fahrverbot für Euro-5/V-Dieselfahrzeuge die Grenzwerte in Stuttgart eingehalten werden können (vgl. hierzu Senatsbeschluss vom 28.06.2019 - 10 S 1429/19 - juris mit Wiedergabe der aktuellsten Prognosen für die Jahre 2019 und 2020). Die aktuellsten auf der Internetseite der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg - LUBW - abrufbaren Messwerte betreffen das Jahr 2018 und weisen für die Stuttgarter Dauermessstellen Am Neckartor, Hohenheimer Straße und Arnulf-Klett-Platz sowie die Sondermessstation Hauptstätter Straße Überschreitungen der NO₂-Grenzwerte nach. Insbesondere angesichts der erheblichen Überschreitungen an den Messstellen Am Neckartor (71 µg/m³) und Hohenheimer Straße (65 µg/m³) und angesichts des Umstands, dass die in der

3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart vorgesehenen Maßnahmen mit Ausnahme des streitgegenständlichen Dieselfahrverbots jedenfalls kurzfristig weder eine signifikante Reduktion des für die NO₂-Belastung zentral verantwortlichen Kraftfahrzeugverkehrs (vgl. unten B. I. 3 e)) bzw. des Schadstoffausstoßes dieses Verkehrs erwarten lassen, spricht nichts dafür, dass heute die Grenzwerte bereits ohne Dieselfahrverbote eingehalten würden. Es ist auch nicht erkennbar, dass die von der Antragsgegnerin entlang eines ca. 350 Meter langen Straßenabschnitts am Stuttgarter Neckartor aufgestellten 17 Filtersäulen zu einer signifikanten Reduktion der NO₂-Belastung in diesem Bereich geführt hätten, zumal sich angesichts des im Verhältnis zum Gesamtgebiet der Umweltzone nur sehr kleinen Bereichs der Luftfilterung die Frage stellt, ob im Fall einer nur punktuellen Reduktion der NO₂-Belastung im Bereich der Messstelle Neckartor nicht schlicht die Messstelle an einen Ort ohne Luftfilterung zu verlegen wäre. Denn gemäß den §§ 13 f. i. V. m. Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Anlage 3 zur 39. BImSchV ist der Ort der Probenahmestellen so zu wählen, dass sie Daten über die Luftqualität in Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen liefern, in denen die höchsten Konzentrationen der fraglichen Schadstoffe auftreten.

Nach alledem ist nicht einmal ansatzweise erkennbar, dass die NO₂-Grenzwerte auch ohne das hier angefochtene Fahrverbot für ältere Dieselfahrzeuge eingehalten werden könnten, nachdem dieses den von der Antragstellerin nicht in Frage gestellten Feststellungen des (dem Luftreinhalteplan zugrundeliegenden) Gesamtwirkungsgutachtens zufolge allein an der Messstelle Am Neckartor zu einer Reduktion der NO₂-Immissionen um 4,6 µg/m³ beiträgt (vgl. Nr. 5.2.1.5 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart).

c) Ebenfalls nicht weiter führen die Argumente, die die Antragstellerin gegen die Wahl der Luftschadstoff-Messstellen (sog. Probenahmestellen, vgl. Art. 7 der Richtlinie 2008/50/EG bzw. § 14 der 39. BImSchV) im Stuttgarter Stadtgebiet vorbringt.

So ist es weder nach dem von der Antragstellerin in diesem Zusammenhang genannten Erwägungsgrund 7 der Luftqualitätsrichtlinie noch nach anderen

Vorschriften für die Zahl der Probenahmestellen auch nur ansatzweise relevant, wie viele Probenahmestellen in Griechenland betrieben werden; selbst wenn - wie von der Antragstellerin wohl insinuiert - in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union die nach der Luftqualitätsrichtlinie vorgesehene Messung der Luftqualität unzureichend sein sollte, würde dies selbstverständlich eine zutreffende Luftqualitäts-Messung in der Bundesrepublik Deutschland nicht rechtswidrig erscheinen lassen.

Nicht mit den die Auswahl der Probenahmestellen steuernden Rechtsvorschriften vereinbar ist auch die Ansicht der Antragstellerin, bis auf die stationäre Messstelle an der Gnesener Straße seien die an den vier anderen Dauermessstellen in Stuttgart (mithin an den Orten Am Neckartor, Hohenheimer Straße, Arnulf-Klett-Platz, Waiblinger Straße; vgl. Nrn. 3.3.1.1 bis 3.3.1.4 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart) gemessenen NO_x-Werte nicht relevant, weil die jeweiligen Probenahmestellen jeweils an Hauptverkehrsstraßen installiert seien und damit nicht die allein maßgeblichen repräsentativen durchschnittlichen NO₂-Werte für das jeweilige Wohngebiet wiedergeben würden. Zwar ist es im Ausgangspunkt richtig, dass gemäß Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a des Anhangs III der Richtlinie 2008/50/EG (vgl. auch §§ 13 f. i. V. m. Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a der Anlage 3 der 39. BImSchV) der Ort der Probenahmestellen so zu wählen ist, dass sie Daten über die Luftqualität in Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen liefern, in denen die höchsten Konzentrationen der fraglichen Schadstoffe auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Grenzwerte signifikanten Zeitraum ausgesetzt sein wird, sowie in anderen Bereichen von Gebieten und Ballungsräumen, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind. Auch heißt es in Abschnitt B Nr. 1 Buchst. f der Anlage 3 der Richtlinie 2008/50/EG (bzw. der 39. BImSchG) weiter, Probenahmestellen sollten möglichst auch für ähnliche Orte repräsentativ sein, die nicht in ihrer unmittelbaren Nähe gelegen sind. Die maßgeblichen Gebiete sind dabei allerdings nicht, wie die Antragstellerin offenbar sinngemäß meint, die in der Stadt Stuttgart gelegenen Wohngebiete. Maßgebliches Gebiet ist vielmehr das gemäß § 11 der 39. BImSchV (= Art. 4 der Richtlinie 2008/50/EG) festgelegte Gebiet bzw. der Ballungsraum, mithin

das gesamte Stadtgebiet Stuttgarts. Auch auf die Durchschnittswerte kommt es nicht an. Entscheidend ist vielmehr der an jeder einzelnen Probenahmestelle gemessene Verschmutzungsgrad; die Überschreitung eines Grenzwerts an nur einer Probenahmestelle reicht daher aus, um die Verpflichtung zur Erstellung eines Luftqualitätsplans gemäß Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG auszulösen (vgl. zuletzt EuGH, Urteil vom 26.06.2019 - C-723/17 - Rn. 66 f.).

Nicht nachvollziehbar ist zudem, warum die Antragstellerin davon ausgeht, der Bereich um die Probenahmestelle Am Neckartor, die unmittelbar vor dem Amtsgericht Stuttgart aufgestellt ist, sei ein Gebiet, in dem sich „die Bevölkerung gar nicht oder nur ganz kurz“ aufhalte (vgl. im Übrigen auch die nach Niederlegung des Tenors im vorliegenden Verfahren veröffentlichte Studie des TÜV Rheinland vom 27.06.2019, S. 23 ff., abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/tuev_bericht_probenahmestellen_no2_bf.pdf, in der die Ordnungsgemäßheit der Messstellen Am Neckartor, Hohenheimer Straße sowie Arnulf-Klett-Platz bestätigt wird).

d) Den in Nummer 5.2.1 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart vorgesehenen Dieselfahrverboten dürfte auch nicht die zum 12.04.2019 in Kraft getretene Vorschrift des § 47 Abs. 4a BImSchG entgegenstehen.

§ 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG, dem zufolge Verkehrsverbote für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen sollen, in denen der Wert von 50 µg/m³ im Jahresmittel überschritten worden ist, ist bereits tatbestandlich nicht einschlägig. Abgesehen davon, dass bereits nichts dafür ersichtlich ist, dass es in Stuttgart ohne ein zonales Fahrverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V trotz der bereits ergriffenen sowie geplanten Maßnahmen (Busspur am Neckartor, VVS-Tarifreform, Filtersäulen an den Messstellen und photokatalytisch wirkende Gebäudeanstriche und Straßenbeläge) gelingen wird, im Stuttgarter Stadtgebiet in den Jahren 2019 und 2020 einen Wert von 50 µg/m³ nicht zu überschreiten (vgl. auch Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O., wonach nach Angaben des Landes

Baden-Württemberg im Jahr 2020 im Stadtgebiet von Stuttgart ohne ein zusätzliches Verkehrsverbot auch für Euro-5-Dieselfahrzeuge an sechs Streckenabschnitten der NO_2 -Jahresmittelwert über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ liegen wird), ist § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG nach der Rechtsprechung des Senats je nach Auslegung der Wendung „in der Regel“ entweder redundant oder aber offenkundig unionsrechtswidrig (vgl. ebenfalls Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O. m. w. N.).

Nichts anderes folgt aus der von der Antragstellerin ebenfalls erwähnten Vorschrift des § 47 Abs. 4a Satz 2 Nr. 2 BImSchG, wonach Kraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5 von Verkehrsverboten ausgenommen sind, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer ausstoßen. Jedenfalls im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens vermag der Senat nicht festzustellen, dass es die genannten Fahrzeuge in der Realität derzeit gibt, nachdem ein Schadstoffausstoß von weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer von Euro 4 und Euro 5 Dieselfahrzeugen wohl nur mittels Hardware-Nachrüstungen erreicht werden kann (so wohl auch der Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 19/6335, S. 2, 7), ohne dass aber ersichtlich wäre, dass solche Hardware-Nachrüstungen von den Fahrzeughaltern tatsächlich in der Praxis vorgenommen werden. Auch die Antragstellerin hat nicht geltend gemacht, dass das von ihr betriebene Dieselfahrzeug einen Schadstoffausstoß von weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide hat. Hinzu kommt, dass für den (wohl seltenen) Fall einer tatsächlich erfolgten Nachrüstung die Möglichkeit bestehen dürfte, für das Fahrzeug eine Ausnahme zu erwirken.

e) Das in der Nummer 5.2.1 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart angeordnete Fahrverbot für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 5/V ist aller Voraussicht nach auch nicht unverhältnismäßig.

Wie im Einzelnen den Entscheidungsgründen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (a. a. O. Rn. 38 ff.) zu entnehmen ist, denen sich

der Senat anschließt, ist bei Einführung eines ganzjährigen zonalen Fahrverbots für Dieselfahrzeuge gemäß § 47 Abs. 4 BImSchG im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wesentlichen einerseits nach Verursachungsanteilen sowie andererseits nach den Abgasnormen der betroffenen Fahrzeuge zu differenzieren. Ein zonales Fahrverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5 im Stuttgarter Stadtgebiet ist dabei dem Bundesverwaltungsgericht zufolge nicht unverhältnismäßig, nachdem Typengenehmigungen für diese Fahrzeuge lediglich bis zum 31.12.2010 erteilt werden durften und auch keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass bei einer Beschränkung möglicher sofortiger Verkehrsverbote auf Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 4 und schlechter keine nennenswerte Reduzierung der Schadstoffbelastungen erreichbar wäre (vgl. a. a. O. Rn. 43 sowie die bereits genannten Angaben des Gesamtwirkungsgutachtens, wonach das hier angefochtene Fahrverbot allein an der Messstelle Neckartor zu einer Reduktion der NO₂-Immissionen um 4,6 µg/m³ beiträgt).

Die hierauf beruhende Verhältnismäßigkeitsprüfung unter der Nummer 5.2.1.7 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Stuttgart ist danach nicht zu beanstanden, zumal der Luftreinhalteplan unter der Nummer 5.2.1.6.2 in großzügigem Umfang die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahme vom Verkehrsverbot für Fahrzeuge der Schadstoffklasse 4 im Einzelfall vorsieht. Zudem verweist er darauf, dass der Straßenverkehr die wesentliche Quelle für die NO₂-Belastung in Stuttgart darstellt und der Verursacheranteil des Straßenverkehrs für die NO₂-Grenzwertüberschreitungen an den verschiedenen Stuttgarter Messpunkten zwischen 59 % und 77 % liegt, wobei ältere Dieselfahrzeuge besonders stark emittieren und die Stickoxidemissionen von Diesel-Pkw der Stufe Euro 4 dreimal so hoch wie die eines Otto-Pkw der gleichen Stufe sind.

Nicht weiter führt vor diesem Hintergrund der Einwand der Antragstellerin, dass sie betreffende Dieselfahrverbot sei unverhältnismäßig, weil Maßnahmen gegen andere Emittenten wie den Stuttgarter Hafen oder die Kraftwerke unterblieben seien. Denn es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass die von der Antragstellerin in den Raum gestellten (nicht näher spezifizierten) Alternativ-

maßnahmen gegen die genannten Emittenten auch nur ansatzweise ausreichen würden, um die NO₂-Grenzwerte einzuhalten, noch, dass das Vertrauen der Fahrer von Euro-4-Diesel-Pkw an der weiteren Nutzung ihrer mindestens acht Jahre alten Pkw schutzwürdiger ist als das (auch öffentliche) Interesse an einer nicht gravierenden Einschränkung etwa des einen wesentlichen Teil der Verkehrsinfrastruktur darstellenden Stuttgarter Hafens oder der die allgemeine Energieversorgung sichernden Kraftwerke.

Ebenfalls nicht durchgreifend ist der Einwand der Antragstellerin, eine Unverhältnismäßigkeit des angefochtenen Dieselfahrverbots (oder ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz) folge daraus, dass Dieselfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5 einen höheren Stickstoffdioxidausstoß aufwiesen als Euro-4-Diesel. Denn trotz des höheren Schadstoffausstoßes unterliegen Fahrverbote von Euro-5-Dieselfahrzeugen im Hinblick auf das Vertrauen ihrer Nutzer in eine „uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer“ ihres Fahrzeugs besonders strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 42), sodass es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts rechtlich geboten ist, Fahrverbote zunächst für Euro-4-Dieselfahrzeuge auszusprechen. Hinzu kommt, dass das Land Baden-Württemberg rechtlich dazu verpflichtet ist, in der Umweltzone Stuttgart auch Fahrverbote für Diesel-Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5 einzuführen (vgl. Senatsbeschluss vom 28.06.2019 a. a. O.).

II. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen waren der Antragstellerin nicht aufzuerlegen, weil der Beigeladene keinen Sachantrag gestellt und damit auch kein Prozessrisiko übernommen hat (vgl. § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO).

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2, §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 2 GKG i. V. m. der Empfehlung in der Nummer 1.5 Satz 1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt z. B. in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, unter § 163).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Rudisile

Dr. Rudisile

Dr. Holz

RaVGH Frank ist wegen Urlaubs
verhindert zu unterschreiben.