



Verkündet am 9. Oktober 2018
Justizhauptsekretärin

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

des Deutsche Umwelthilfe e. V.,
vertreten durch den Vorstand,
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell,

Klägers,

Verfahrensbevollmächtigte(r):

g e g e n

das Land Berlin,
vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt,
Württembergische Straße 6, 10707 Berlin,

Beklagten,

Verfahrensbevollmächtigte(r):

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 10. Kammer, aufgrund
der mündlichen Verhandlung vom 9. Oktober 2018 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht
die Richterin am Verwaltungsgericht
den Richter am Verwaltungsgericht
die ehrenamtliche Richterin und
die ehrenamtliche Richterin

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat.

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan für Berlin bis zum 31. März 2019 so fortzuschreiben, dass dieser – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Notwendigkeit der Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten – die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ i. H. v. 40 µg/Kubikmeter im Stadtgebiet Berlin enthält.

Die Gerichtskosten tragen der Kläger und der Beklagte je zur Hälfte, ihre außergerichtlichen Kosten tragen die Beteiligten jeweils selbst.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger – nach § 3 UmwRG anerkannter – Umweltverband, der seinen Schwerpunkt im Bereich der Luftreinhaltung hat. Er begehrt die Änderung bzw. die Fortschreibung des vom Berliner Senat am 18. Juni 2013 beschlossenen Luftreinhalteplans Berlin 2011-2017.

Der Beklagte stellte erstmals im Jahr 2005 einen Luftreinhalteplan und Aktionsplan für Berlin 2005-2010 auf. Der Luftreinhalteplan und Aktionsplan für Berlin 2005-2010 wurde mit Senatsbeschluss vom 18. Juni 2013 für 2011-2017 fortgeschrieben. Eine weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplanes erfolgt derzeit. Einen neuen Beschluss gibt es noch nicht. Der Beklagte gibt an, dass die Fortschreibung durch Beschlussfassung des Senats zwischen Februar und April 2019 verabschiedet werden soll. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren ist für Dezember 2018 bzw. Januar 2019 vorgesehen.

Die Situation in Berlin stellt sich hinsichtlich der Belastung durch Stickstoffdioxid unter Zugrundelegung der Daten der 16 sogenannten Luftgütemessstationen und der zusätzlichen über 20 sogenannten Passivsammlern wie folgt dar:

Es gibt gemessene Daten für die Jahre 2007-2017. Die höchsten Jahresmittelwerte wurden an der Leipziger Straße und an der Buschkrugallee gemessen mit jeweils 63 µg/Kubikmeter im Jahr 2017. Im Vergleich zu 2007 beträgt der Rückgang in der Leipziger Straße 17 µg/Kubikmeter (von 80 auf 63) und an der Buschkrugallee lediglich 1 µg/Kubikmeter (von 64 auf 63).

Die Ursachen der hohen NO₂ Belastung sind wie folgt identifiziert:

75 % der Belastung stammen aus dem Berliner Straßenverkehr, davon 88 % aus Dieselfahrzeugen. Linienbusse sind in Straßen mit viel Busverkehr eine weitere bedeutende Quelle mit einem Anteil von 24 %.

Die Modellrechnungen zur Luftschadstoffmodellierung 2015 des Beklagten kamen zu dem Ergebnis, dass es Überschreitungen an ca. 58 km Straßen gab, in denen etwa 50.000 Anwohner leben.

Die Prognose des Beklagten für 2020 – gegen deren Validität und gegen deren Annahmen der Kläger zahlreiche Einwände erhoben hat – ergab, dass weiterhin an ca. 3,5 km Straßenzügen NO₂-Konzentrationen über 40 µg/Kubikmeter vorhergesagt werden, an den ca. 4000 Menschen leben. Bei einem Zuschlag wegen der Unsicherheit des Rechenmodells von ca. 4 µg/Kubikmeter gibt es 117 Straßenabschnitte von einer Länge von ca. 15 km, die von Grenzwertüberschreitungen betroffen sind, an den ca. 16.000 Menschen leben.

Der Beklagte gab im Sommer 2018 die Untersuchung der verkehrlichen Auswirkungen von Dieselfahrverboten in Auftrag. Gegenstand der Untersuchung waren 4 Szenarien:

1. Diesel-Pkw der Abgasstufen Euro 0 bis einschließlich Euro 5
2. Dieselfahrzeuge einschließlich Lkw mit Ausnahme der Linienbusse und Motorräder der Euro 0 bis einschließlich Euro 5
3. Diesel-Pkw der Abgasstufen Euro 0 bis einschließlich Euro 6c
4. Schwere Nutzfahrzeuge (auf ab 3,5 t) der Abgasstufen Euro 0 bis einschließlich Euro 5.

Die Wirkung der streckenbezogenen Fahrverbote wurde vom beauftragten Ingenieurbüro für insgesamt 30 ausgewählte Straßenabschnitte untersucht. Diese Straßenabschnitte entsprechen denjenigen, für die in der Prognose des Beklagten für 2020 Grenzwertüberschreitungen errechnet wurden. Es handelt sich um folgende Straßen (wobei manche Straßen in mehreren Unterabschnitten gesondert gezählt worden sind): Leipziger Straße, Brückenstraße, Reinhardtstraße, Kapweg, Alt-Moabit, Friedrichstraße, Stromstraße, Hermannstraße, Leonorenstraße, Spandauer Damm, Joachimsthaler Straße, Mariendorfer Damm, Sonnenallee, Oranienstraße,

Dorotheenstraße, Behrenstraße, Potsdamer Straße, Kaiserdamm, Kaiser-Friedrich-Straße, Tempelhofer Damm.

Nach dem Zwischenbericht vom 28. September 2018 kommt das vom Beklagten beauftragte Sachverständigenbüro zum folgenden Ergebnis:

Bei einem Fahrverbot für Diesel-Pkw der Schadstoffklassen Euro 0 bis Euro 5 verbleiben noch 11 Straßen(abschnitte) mit Grenzwertüberschreitung: Leipziger Straße, Brückenstraße, Reinhardtstraße, Kapweg, Alt-Moabit, Friedrichstraße, Stromstraße und Leonorenstraße. Die Werte trotz Fahrverbote für Diesel-Pkw liegen bei 53,1 µg/Kubikmeter (Leipziger Straße) bis zu 40,4 µg/Kubikmeter an der Leonorenstraße.

Bei dem nach dieser Untersuchung wirksamsten Szenario 2 (Fahrverbote für Dieselfahrzeuge einschließlich Lkw der Abgasstufen Euro 0 bis einschließlich Euro 5 ohne Linienbusse und Motorräder) wird nach der Modellierung der Grenzwert für NO₂ nur an 2 Straßenabschnitten der Leipziger Straße nicht eingehalten. Neue Überschreitungen durch Ausweichverkehr werden in der Beusselstraße, der Invalidenstraße, der Turmstraße, und der Erkstraße prognostiziert. An diesen Straßen werden NO₂-Werte zwischen 40,2 und 41,6 Mikrogramm pro Kubikmeter Jahresmittelwert modelliert.

Der Kläger beantragte mit Schreiben vom 30. März 2016 beim Beklagten, den für Berlin geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der in der 39. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz geltenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid im gesamten Stadtgebiet enthält.

Mit der am 2. Juni 2016 erhobenen Klage verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.

Er ist der Ansicht, dass keine ausreichenden Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte geplant seien. Die bisher ergriffenen Maßnahmen seien nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Die vom Beklagten ergriffenen bzw. angekündigten Maßnahmen seien mit großen inhaltlichen und zeitlichen Unsicherheiten behaftet. Der Beklagte könne nicht einmal für das von ihm anvisierte Jahr 2020 eine Grenzwerteinhaltung garantieren.

Der Kläger trägt umfassend Einwände gegen die Prognose des Beklagten für 2020 vor. Die vom 24. Oktober bis 26. November 2017 durchgeführten Messungen der Technischen Universität Berlin (TU Berlin) zeigten nach Ansicht des Klägers, dass die Annahmen des Beklagten in der Prognose auf einer gravierenden Unterschätzung der real bestehenden Belastung durch NO₂ beruhten. Der Kläger hält die im November erfolgten Messungen der TU Berlin für repräsentativ für den Jahresmittelwert. Nach Ansicht des Klägers müsste bei Einbeziehung der Unterschätzung bei der Prognose 2020 die Grenzwertüberschreitung nicht 30, sondern 120 Straßenabschnitte betreffen. Der Kläger ist der Ansicht, dass die Messergebnisse Dritter zeigten, dass mit einer Modellunsicherheit von mindestens 10 % gerechnet werden müsse.

Der Kläger ist außerdem der Ansicht, dass die Emissionsreduzierung durch Software-Updates in die Modellierung mit einem viel zu hohen Effekt eingeflossen sei. Der Kläger beruft sich einerseits darauf, dass es bisher keine verlässlichen Zahlen gebe, wie viele Fahrzeuge tatsächlich über ein Software-Update verfügten. Er bemängelt andererseits das Fehlen eines Nachweises über die behauptete Wirksamkeit von Software-Updates. Der Kläger trägt umfassend zu den Ergebnissen eigener Messungen im realen Fahrbetrieb für die Bestimmung der Wirksamkeit von Softwareupdates bei Diesel-Pkw vor. Nach den Messungen des Klägers seien die Wirkungen der Software-Updates stark von der Außentemperatur abhängig.

Der Kläger weist darauf hin, dass das Land Berlin keinen Einfluss auf die Umsetzung von Software-Updates und deren Wirkungsgrad habe. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürften keine Maßnahmen berücksichtigt werden, die von Bedingungen abhängig seien, deren Eintritt ungewiss sei und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden könne.

Der Kläger ist außerdem der Auffassung, dass nichtinfrastrukturelle Maßnahmen (Förderung des Umweltverbundes und Parkraumbewirtschaftung) aus dem gleichen Grund nicht mit einbezogen werden dürften, da deren Wirksamkeit vom Verhalten Dritter abhängt und nicht sicher prognostiziert werden könne. Der Kläger ist der Ansicht, der Beklagte müsse eine Verkehrsmodellierung und eine darauf beruhende Schadstoffmodellierung vorlegen, die alle nach dem Maßstab des Bundesverwaltungsgerichts unzulässigen Maßnahmen herausnehme.

Der Kläger ist der Auffassung, dass es nicht zulässig sei, die Ergebnisse der Tempo-30-Versuche abzuwarten. Der Beklagte habe erst spät angefangen, die Tempo-30-

Zonen anzuordnen, und ein Zuwarten bis zur Untersuchung der Auswirkungen würde zu einer weiteren Verzögerung bei der Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ führen.

Der Kläger argumentiert ausführlich zur Untauglichkeit kleinräumiger streckenbezogener Fahrverbote und hält die Anordnung eines Dieselfahrverbotes für die gesamte Umweltzone für die wirksamste Maßnahme. Hierfür führt der Kläger unter anderem das Argument an, dass die streckenbezogenen Fahrverbote schwieriger zu kontrollieren seien und zu Ausweichverkehren und damit zur Verlagerung der Schadstoffbelastung auf andere Straßenabschnitte führten. Der Kläger rügt außerdem, dass nicht ersichtlich sei, dass der Beklagte Pläne für weitergehende Verkehrslenkung zur Verhinderung der negativen Wirkung der Verlagerung des Verkehrs bei streckenbezogenen Fahrverboten entwickelt habe.

Zur möglichen Gesundheitsschädigung durch die Wirkung von NO₂ weist der Kläger darauf hin, dass NO₂ vor allem für Asthmakranke problematisch sei. In Berlin lebten 250.000 von Asthma betroffene Menschen, davon 50.000 Kinder. NO₂ mache außerdem auch gesunde Menschen anfälliger für Atemwegsinfekte.

Der Kläger ist der Ansicht, dass aus der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts die Anforderung zu entnehmen sei, dass alle kurzfristig möglichen und verhältnismäßigen Maßnahmen ergriffen werden müssten, um die Luftbelastung von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßen soweit wie möglich zu senken. Auch wenn derartige Maßnahmen nicht dazu führen, dass die Grenzwerte überall und sofort unterschritten werden, müssten sie sofort ergriffen werden. Es bestehe ein Minimierungsgebot.

Der Kläger tritt der Auffassung des Beklagten entgegen, wonach die Anordnung von Fahrverboten erst nach dem Ausschöpfen aller anderen in Betracht kommenden Maßnahmen erfolgen dürfte und müsste. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besage nicht, dass mit den schnellstmöglich wirkenden Maßnahmen noch weiter gewartet werden dürfe.

Da für den Effekt von Tempo-30-Zonen längerfristige Untersuchungen erforderlich seien, seien Tempo-30-Anordnungen nicht die schnellstmöglich wirkenden Maßnahmen. Auf mögliche Ergebnisse aus den Tempo-30-Anordnungen könne der Beklagte in den jeweiligen Straßen sukzessive reagieren.

Selbst wenn man dem Beklagten zugestehen würde, die auf das Jahr 2020 ausgerichtete Modellierung zugrunde zu legen, lägen jedenfalls Informationen zu Grenzwertüberschreitungen für mindestens 15 km der Hauptstadtstraßen vor. Nach Auffassung des Klägers müsste der Beklagte sogar die für das Jahr 2015 ermittelten Grenzwertüberschreitungen für 58 km Straßen(abschnitte) zugrunde legen, weil die Annahmen in der Modellierung 2020 aus den oben genannten Gründen zu unrealistisch seien.

Der Kläger ist der Ansicht, aus dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip folge eine Beweislastumkehr hinsichtlich der Wirksamkeit von Maßnahmen zu Lasten des Beklagten.

In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger die Klage hinsichtlich seines ursprünglichen Hauptantrages auf Anordnung von Fahrverboten für die gesamte Umweltzone und zusätzlich auf Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten außerhalb der Umweltzone an allen Straßen, an denen der auf das Kalenderjahr gemittelte Grenzwert für NO₂ i.H.v. 40 µg/Kubikmeter überschritten wird, zurückgenommen, ebenso wie den ersten Hilfsantrag auf Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten an allen Straßen, an denen der auf das Kalenderjahr gemittelte Grenzwert für NO₂ i.H.v. 40 µg/Kubikmeter überschritten wird.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, den Luftreinhalteplan für Berlin bis zum 31. März 2019 so fortzuschreiben, dass dieser – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zur Notwendigkeit der Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten – die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ i. H. v. 40 µg/Kubikmeter im Stadtgebiet Berlin enthält.

hilfsweise,

den Beklagten zu verpflichten, den Luftreinhalteplan für Berlin so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwertes für NO₂ i.H.v. 40 µg/Kubikmeter im Stadtgebiet Berlin enthält.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte verweist darauf, dass sich der Berliner Senat in seinem Regierungsprogramm selbst zu einer unverzüglichen Fortschreibung des Luftreinhalteplanes verpflichtet habe. Der Beklagte komme dem Klagebegehren umfassend nach, so dass es des Klageverfahrens nicht bedürfe.

Der Beklagte hält die mit dem ursprünglichen Hauptantrag begehrte Einführung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge für die gesamte Umweltzone wegen der geringen Anzahl der betroffenen Straßen innerhalb der Umweltzone für unverhältnismäßig und nicht erforderlich.

Der Beklagte trägt vor, dass sich streckenbezogene Fahrverbote voraussichtlich nicht vollständig vermeiden ließen. Das hiesige Verfahren unterscheide sich von den anderen vom Kläger geführten Verfahren dadurch, dass der Beklagte die Bereitschaft zur Anordnung von Fahrverboten bereits erklärt habe und gemäß dem vorgelegten verbindlichen Zeitplan auch die entsprechenden Implementationsschritte vorbereite. Der Beklagte räumt ein, dass die derzeit laufenden Maßnahmen nicht ausreichen würden, den Grenzwert in der Leipziger Straße spätestens 2020 einzuhalten. Als erfolgsversprechende Maßnahme werde ein Fahrverbot für hochemittierende Fahrzeuge angesehen. Die verfahrensmäßigen Abläufe ließen sich indes nicht beschleunigen.

Der Beklagte habe bisher alle verhältnismäßigen Maßnahmen getroffen, um die Grenzwerte für die Stickstoffdioxidbelastung im Stadtgebiet Berlin so schnell wie möglich einzuhalten.

Die Erkenntnisse aus dem sogenannten Diesel-Skandal seien der wesentliche Grund für die derzeit laufende Fortschreibung des Luftreinhalteplanes zur Festlegung weiterer Maßnahmen.

Der Beklagte ist der Ansicht, dass Fahrverbote nur als ultima ratio zur Reduzierung der NO₂ Belastung zulässig seien. Voraussichtlich würden aber an Straßen mit besonders hohen Belastungen und daraus resultierenden gravierenden Überschreitung des Grenzwertes Fahrverbote teilweise unausweichlich sein. Die Fahrverbote würden dann in der Fortschreibung des Luftreinhalteplanes vorgesehen. Nach Auswertung aller Szenarien müssten gegebenenfalls noch weitere, über die 30 Straßenabschnitte hinausgehende Straßen und Straßenabschnitte in die Anordnung der Fahr-

verbote einbezogen werden. Die Anordnung der Fahrverbote sei für August 2019 vorgesehen. Ein weiteres Beschleunigungspotenzial bestehe nicht.

Der Beklagte führt aus, dass die hohe Anzahl der Euro-6-Pkw, deren reale NO₂-Emissionen oftmals sehr hoch und kaum niedriger als die von Euro-4-Diesel-Pkw seien, zu einem begrenzten Effekt der Fahrverbote führten. Deshalb habe der Beklagte in die zu untersuchenden Szenarien auch die Möglichkeit eines Fahrverbots für Euro-6-Diesel einbezogen.

Hinsichtlich der vom Kläger ursprünglich ebenfalls beantragten Anordnung von Fahrverboten für Pkw mit Benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm 3 führt der Beklagte aus, dass die Einbeziehung solcher Fahrzeuge wegen ihres sehr niedrigen Verursachungsanteils an der NO₂-Belastung unverhältnismäßig wäre. Ottofahrzeuge bis einschließlich Euro 2 verursachten im Prognosejahr 2020 nur 1,72 % der NO_x-Emissionen des Pkw-Verkehrs und ca. 0,9 % des gesamten Kfz-Verkehrs. Der NO_x-Emissionsfaktor innerorts für Euro-1-Otto-Pkw (0,66 g/km) seien vergleichbar mit Diesel-Pkw Euro 4 (0,65 g/km), und Otto-Pkw mit Euro 2 emittierten weniger (0,44 g/km) als die derzeitigen Euro-6-Diesel-Pkw (0,51g/km).

Der Beklagte meint, die angewendete Modellunsicherheit von 4 µg/Kubikmeter sei zur Signifikanzprüfung durchgerechnet worden. Bei der Prüfung der 30 Straßenabschnitte sei die Unsicherheit nicht angewendet worden. Er verweist insbesondere darauf, dass Anlage 1 Abschnitt A des 39. BImSchV die Modellunsicherheit auf maximal 30 % begrenze. Er ist der Ansicht, dass NO₂-Passivsammler immer nur Messungen zusätzlich zu den im Sinne der 39. BImSchV repräsentativen BLUME Messstellen seien. Passivsammler seien allein nicht geeignet, den gesetzlichen Auftrag im Sinne der rechtskonformen Beurteilung der Luftqualität zu erfüllen. Sie seien dort einzusetzen, wo größere technische Einrichtungen nicht aufgestellt werden könnten.

Der Beklagte ist der Ansicht, dass die von der TU Berlin und dem Kläger durchgeführten Messungen mit Passivsammlern keine repräsentativen Werte lieferten. Die Messungen seien nicht über das Jahr verteilt erfolgt und erfassten dadurch meteorologisch bedingte Schwankungen nicht. Außerdem hätten sich zahlreiche Passivsammler zu dicht an Kreuzungen befunden und dadurch systematisch höhere Werte angezeigt.

Der Beklagte ist außerdem der Ansicht, dass die angenommene Minderungswirkung von 30 % der Software-Updates den Angaben der Bundesregierung entspreche und auch vom Kraftfahrt-Bundesamt entsprechend angewendet werde. Nach Ansicht des Beklagten lägen ausreichend Daten vor, um zu belegen, dass die Software-Updates auch bei winterlichen Temperaturen zu einer Minderung der anzunehmenden Winter-Emissionen des Fahrzeugs führten.

Der Beklagte verweist darauf, dass für die Prognose die Wirkung der Tempo-30-Zonen nur für Straßen angewendet worden sei, für die bereits Tempo 30 gelte, wie z.B. für die Schildhornstraße. Für die Straßen des derzeitigen Modellprojekts Tempo 30 (Leipziger Straße, Potsdamer Straße, Hauptstraße, Tempelhofer Damm und Kantstraße) sei für die Prognose weiterhin mit Tempo 50 gerechnet worden. Die Verwendung eines Abschlags von 5 µg/Kubikmeter sei unter Berücksichtigung des für die Schildhornstraße und Beusselstraße bestimmten Wertes von 7,7 bzw. 5,5 µg/Kubikmeter erfolgt.

Der Beklagte führt ferner aus, dass die Auswirkungen des Dieselskandals auf die Emission von leichten Nutzfahrzeugen bisher nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Der Beklagte habe daher beschlossen, bei der Emissionsberechnung für leichte Nutzfahrzeuge die Emissionsfaktoren wie bei den Pkw zu erhöhen.

Der Beklagte ist der Ansicht, dass die vom Kläger vorgenommene Übertragung der Beweislastumkehr aus der habitatschutzrechtlichen Rechtsprechung auf alle vom umweltrechtlichen Vorsorgegrundsatz überprägten Rechtsgebiete nicht in Betracht komme. Außerdem berücksichtige die Luftreinhalteplanung des Beklagten durchgehend und ohne Einschränkung die einschlägigen rechtlichen und fachlichen Standards.

Wegen der zahlreichen weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte und die Verwaltungsvorgänge des Beklagten verwiesen, die vorgelegen haben und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt worden sind.

Entscheidungsgründe

Soweit der Kläger die Klage in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen hat, war das Verfahren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

Das Verwaltungsgericht Berlin ist instanziell zuständig. Da die Klage am 2. Juni 2016 und damit vor Inkrafttreten der neuen Fassung des Umweltrechtsbehelfsgesetz (gültig 29. Juli 2017, BGBl. I, Nr. 60 vom 23. August 2018, 3290-3294) anhängig gemacht worden ist, verbleibt es gemäß § 17 Abs. 1 GVG bei der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin. Die mit der neuen Fassung des Umweltrechtsbehelfsgesetz gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 UmwRG eingeführte erstinstanzielle Zuständigkeit des Obergerichtsverwaltungsgerichts für Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG oder deren Unterlassen berührt wegen des in § 17 Abs. 1 GVG i.V.m. § 83 VwGO normierten Grundsatzes der „perpetuatio fori“ die einmal begründete instanzielle Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht.

Die Klage hat mit dem Hauptantrag Erfolg.

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – BVerwG 7 C 21.12 – juris, Rn. 18). Der Kläger, bei dem es sich um einen nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltschutzverband handelt, ist klagebefugt (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 18 und 38 ff.). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Klagebefugnis des Klägers als anerkanntem Umweltverband hat der Gesetzgeber nunmehr ausdrücklich in § 2 Abs. 1 UmwRG übernommen (BT-Drs. 18/9526, S. 22-23).

Der Antrag des Klägers begegnet keinen Bedenken. Er ist darauf gerichtet, den Beklagten zu verpflichten, den Luftreinhalteplan für Berlin so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwertes enthält. Dieser Antrag nennt zwar keine konkreten Maßnahmen. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber in seiner Entscheidung vom 5. September 2013 (a.a.O., Rn. 55) einen solchen Antrag mit der Begründung genügen lassen, die Benennung allein des zu erreichenden Ziels spiegele die planerische Gestaltungsfreiheit wider, die das Gesetz der Behörde einräumt. Geschuldet sei nur ein bestimmter Erfolg, nämlich die Einhaltung des Grenzwertes.

Das Rechtsschutzbedürfnis ist entgegen der Einwände des Beklagten gegeben, da der Kläger weitergehende Maßnahmen begehrt, als der Beklagte bereit ist zu ergreifen. Der Beklagte hat zwar die allgemeine Bereitschaft zur Anordnung von Fahrverboten bekundet. Eine verbindliche Erklärung unter Benennung konkreter Stra-

ßen(abschnitte) hat der Beklagtenvertreter aber in der mündlichen Verhandlung auch auf Nachfrage des Gerichts nicht abgeben wollen.

Die Klage ist auch begründet.

Anspruchsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch ist § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach hat die zuständige Behörde dann, wenn durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG). Diese Bestimmung setzt Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 S. 1) – der Luftqualitätsrichtlinie – ins nationale Recht um.

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit beträgt nach § 3 Abs. 1 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244) –, der über eine volle Stunde gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) 200 µg/m³ bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr; der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂), um den es im vorliegenden Verfahren allein geht, beträgt 40 µg/m³ (§ 3 Abs. 2 der 39. BImSchV). Die 39. BImSchV dient insbesondere der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie, in der die ab 1. Januar 2010 einzuhaltenden, vom Verordnungsgeber übernommenen Grenzwerte in Anhang XI, Abschnitt B, festgelegt sind. Art. 13 Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, PM₁₀, Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten; die in Anlage XI festgelegten Grenzwerte für NO₂ und Benzol dürfen ab dem 1. Januar 2010 nicht mehr überschritten werden. Der verbindliche gesetzliche Grenzwert für NO₂ ist damit seit fast neun Jahren in Kraft.

Es besteht eine Erfolgspflicht, eine verschuldensunabhängige „Ergebnisverpflichtung“ (so Hofmann NVwZ 2018, 928, 929), die durch eine zeitliche Vorgabe qualifiziert wird: Der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte ist so kurz wie möglich zu halten. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stellt bereits eine systematische und lang andauernde Nichteinhaltung von Grenzwerten eine Verletzung von Art. 23 der Luftqualitätsrichtlinie dar (Urteil vom 5. April 2017 – C-488/15 –; Entscheidung vom 22. Februar 2018 - C-336/16, Rn. 115). Ein teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, genügt nicht (Urteil vom 22. Februar 2018 – C-336/16, Rn. 65). Ferner es ist unerheblich, ob ein Verstoß mit Absicht oder fahrlässig begangen wird und ob er auf technischen Schwierigkeiten beruht (Urteil vom 5. April 2017 – C-488/15 –, Rn. 76). Unüberwindliche Schwierigkeiten kommen nur in besonderen Fällen, namentlich beim Vorliegen höherer Gewalt, in Betracht (Urteil vom 19. Dezember 2012 – C-68/11, Rn. 64). Diese eindeutige und strenge Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes lässt beim Grenzwert für NO₂ keinen Raum für eine Toleranzmarge, derzufolge etwa eine Überschreitung des Grenzwertes bis zu 50 µg/m³ und damit um bis zu 25 % als geringfügig eingestuft werden könnte.

Der verbindliche Immissionsgrenzwert für NO₂ wird im Stadtgebiet Berlin an mehreren Straßen(abschnitten) überschritten. Es kam u.a. an folgenden der 16 automatischen Messstationen für NO₂ und an weiteren so genannten Passivsammlern des Beklagten zum Teil zu ganz erheblichen Grenzwertüberschreitungen:

Straße	Bezirk	2007	2017	Tendenz
Leipziger Str.	Mitte	80	63	-17
Buschkrugallee	Neukölln	64	63	-1
Hermannstr.	Neukölln	56	56	+/-0
Hermannplatz	Neukölln	57	55	-2
Sonnenallee	Neukölln	61	54	-7
Badstr.	Wedding	46	54	+8
Potsdamer Str.	Schöneberg	60* ²⁰⁰⁸	54	-6
Hauptstr.	Schöneberg	66	53	-13
Karl-Marx-Str.	Neukölln	58	49	-9
Silbersteinstr.	Neukölln	52	48	-4
Mariendorfer Damm	Tempelhof-Schöneberg	53** ²⁰⁰⁹	47	-6

Hardenbergplatz	Charlottenburg-Wilmersdorf	60	45	-15
Schildhornstr.	Steglitz-Zehlendorf	53	45	-8
Frankfurter Allee	Mitte/Friedrichshain	48	41	-7

Die gemessenen Werte an den 16 Messstationen im Jahr 2017 lagen zwischen 41 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ an der Frankfurter Allee und 49 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ an der Karl-Marx-Straße, was einer Überschreitung des Grenzwertes um bis zu 22,5% entspricht. Die von den Passivsammlern gemessenen Werte für 2017 liegen teilweise noch deutlich höher und zeigen an der Leipziger Straße und an der Buschkrugallee mit 63 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ eine Überschreitung des Grenzwertes um 57,5 %. An 12 weiteren Passivsammlern wurden 2017 Werte zwischen 50 und 56 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ gemessen, was eine Überschreitung von 25% bis 40% ergibt. Zweifel dergestalt, dass die vom Beklagten durchgeführten Messungen mit Passivsammlern zu überhöhten Messergebnissen führen würden, sind von keinem der Beteiligten geäußert worden. Die höheren Werte erklären sich aus dem Umstand, dass die Passivsammler in engeren und damit stärker belasteten Straßenschluchten eingesetzt werden, in denen eine Aufstellung automatischer Messstationen aus Platzgründen nicht möglich ist.

Die punktuellen Messungen geben noch keine Auskunft über die räumliche Ausdehnung der Grenzwertüberschreitungen. Deshalb werden die Messungen entsprechend den Vorgaben in § 13 Abs. 2 Satz 2 der 39. BImSchV und in § 6 Abs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie durch Modellrechnungen ergänzt, die in Berlin in einem Fünfjahres-Rhythmus erfolgen. Es liegen die Modellrechnungen für 2015 und die Prognose für 2020 vor. Der Beklagte geht dabei selbst davon aus, dass das eingesetzte Rechenmodell die Werte im Vergleich zu realen Messwerten „tendenziell etwas unterschätzt“ (Verwaltungsvorgang Anlage B 9, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Abteilung I, Aktueller Stand der Modellierungen vom 3. Juli 2018). Rechnet man deshalb den Ergebnissen 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (10 % des Grenzwertes) hinzu – wie dies der Beklagte in der Tabelle Verwaltungsvorgang Anlage B 10, B II selbst getan hat –, ergeben sich für 2020 Grenzwertüberschreitungen auf 117 Straßenabschnitten mit einer Gesamtlänge von ca. 15 km. Nach der Prognose 2020, die ohne die Modellunsicherheit von 4 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ berechnet worden ist, sind hiervon 30 Straßenabschnitte mit einer Gesamtlänge von ca. 3,5 km betroffen. Nach Ansicht des Klägers kommt es darüber hinaus an weiteren Straßen zu Grenzwertüberschreitungen.

Da auch nach den Modellrechnungen des Beklagten der Jahresgrenzwert für NO₂ im Jahr 2020 in Berlin teilweise überschritten wird, besteht unstreitig eine Verpflichtung des Beklagten, den Luftreinhalteplan fortzuschreiben. Die Fortschreibung ist derzeit in Arbeit und soll nach Angaben des Beklagten zwischen Februar und April 2019 vom Berliner Senat beschlossen werden. Gestritten wird allein um den Inhalt des fortzuschreibenden Luftreinhalteplans, also über die Frage, welche zusätzlichen Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufzunehmen sind, insbesondere in welchem Umfang und Ausmaß Dieselfahrverbote zu verhängen sind. Hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen verfügt der Beklagte über einen planerischen Gestaltungsspielraum, der gerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist. Das Verwaltungsgericht kann die Prüfung und den Erlass von Dieselfahrverboten durch die zuständige Behörde im Luftreinhalteplan nur vorgeben, soweit dies die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte darstellt. Nach Auffassung der Kammer ist der Beklagte im Ergebnis verpflichtet, Dieselfahrverbote auf 11 Straßenabschnitten zu erlassen, und muss darüber hinaus den Erlass von Dieselfahrverboten auf 117 Straßenabschnitten mit einer Gesamtlänge von 15 km prüfen.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes können Luftqualitätspläne nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (Urteil vom 5. April 2017, C-488/15, Rn. 106). Anhang XV der Luftqualitätsrichtlinie benennt die in örtlichen Luftqualitätsplänen zu berücksichtigenden Informationen. Dazu zählen eine Untersuchung des Ursprungs der Verschmutzung, die Analyse der Lage und Angaben zu den geplanten Maßnahmen einschließlich der Schätzung der angestrebten Verbesserung der Luftqualität und des für die Verwirklichung dieser Ziele veranschlagten Zeitraums. § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG bestimmt, dass die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten sind, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. Dabei verfügt die Behörde bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen über einen gewissen Wertungsspielraum (vgl. EuGH, Urteil vom 19. November 2014 – C-404/13 –, Rn. 57). Das Bundesverwaltungsgericht spricht insoweit von einer „planerischen Gestaltungsfreiheit“ (BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 55). Der planerische Gestaltungsspielraum der Behörde schränkt die gerichtliche Kontrolle ein (ebenda, Rn. 59). Nicht die Gerichte ordnen bestimmte Maßnahmen wie Dieselfahrverbote an, sondern die zuständigen Behörden durch Erlass eines Luftreinhalteplans. Dies zeigt sich auch in der Rechtsprechung des Europäischen

Gerichtshofs: Hat ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie nicht eingehalten, obliegt es dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme, wie eine Anordnung, zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt (EuGH, Urteil vom 19. November 2014 – C-404/13 –, Tenor). Die eingeschränkte gerichtliche Kontrolle beruht auf dem Prinzip der Gewaltenteilung. Es ist nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit, verkehrsplanerische Überlegungen zu Möglichkeiten und Chancen praktischer Reduzierungen von Schadstoffimmissionen vorzunehmen (so zutreffend Klinger, ZUR 2018, 272, 274). Das Gericht ist allein zur Kontrolle des von der Behörde erstellten Luftreinhalteplans berufen und in der Lage, nicht aber zur Ausübung eigenen planerischen Ermessens (so auch VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 – 9 K 1280/13 –, juris Rn. 32).

Die Beschränkung der Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte endet, wo bestimmte Maßnahmen sich als einzig geeignet und schnell zielführend erweisen (Reduzierung des planerischen Gestaltungsspielraums auf Null). Die Kammer prüft daher nicht die Nützlichkeit und Wirksamkeit sämtlicher Maßnahmen zur Reduzierung des Jahresmittelwerts für Stickstoffdioxid im künftigen Luftreinhalteplan, sondern beschränkt sich darauf, dem Beklagten die Anordnung von bestimmten Maßnahmen – hier Fahrverbote für Dieselfahrzeuge – dort verbindlich aufzugeben, wo nach der Überzeugung der Kammer diese Maßnahme sich als einzig geeignet und schnellstmöglich wirksam erweist. An anderen Strecken(abschnitten) weist die Kammer lediglich auf den Handlungsbedarf hin; hinsichtlich der konkreten Maßnahmen hat der Beklagte im Rahmen seines planerischen Gestaltungsspielraums eine Prüfpflicht.

Fahrverbote für Dieselfahrzeuge haben das größte Minderungspotential bei der Senkung der NO₂-Belastung der Luft. Die Kammer schließt sich insoweit der in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte übereinstimmend vertretenen Auffassung an (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 und 7 C 30/17 – sowie zuletzt VG Aachen, Urteil vom 8. Juni 2018 – 6 K 2211/15 und VG Wiesbaden, Urteil vom 5. September 2018 – 4 K 1613/15.WI – alle zitiert nach juris). Dies ist auch im hiesigen Verfahren unstrittig. Der Beklagte führte dazu aus: „[...] erreichen alle Maßnahmen bis auf Dieselfahrverbote nur Minderungspotentiale von wenigen Mikrogramm pro Kubikmeter. Sie sind damit weder als Einzelmaßnahme noch in der Kombination ausreichend, um an allen Hauptverkehrsstraßen eine Einhaltung der Grenzwerte zu erreichen, weil dazu teilweise Minderungen von mehr als 10 µg/m³,

teilweise mehr als 20 µg/m³ notwendig sind.“ (Verwaltungsvorgang, Anlagenkonvolut B 10, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Handlungskorridore des Landes Berlin zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte [...] vom 19. April 2018, S. 22).

Die Konzentration auf Dieselfahrverbote ist auch verursachergerecht: 75 % der NO₂-Belastung stammen aus dem Berliner Straßenverkehr, davon 88 % aus Dieselfahrzeugen. Gut die Hälfte der vom Kfz-Verkehr stammenden NO₂-Belastung wird von Diesel-Pkw und kleinen LKW verursacht. Linienbusse sind in Straßen mit starkem Busverkehr eine weitere bedeutende Quelle mit einem Anteil von 24 %. Pkw mit Otto-Motoren tragen nur zu einem sehr geringen Teil zur NO₂-Belastung bei. Dem Vorbringen des Beklagten, dass Pkw mit Ottomotoren bis einschließlich Euro 2 lediglich für 0,9 % der Belastung durch den Kfz-Verkehr verantwortlich seien, ist der Kläger nicht entgegengetreten.

Dieselfahrverbote sind zur Einhaltung des NO₂-Grenzwerts rechtlich zulässig. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Urteilen vom 27. Februar 2018 entschieden; es hat dabei zwischen flächenbezogenen Fahrverboten in Umweltzonen und streckenbezogenen Fahrverboten unterschieden (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 und 7 C 30/17 –, juris). Erweist sich danach ein auf bestimmte Straßen oder Straßenabschnitte beschränktes Verkehrsverbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte, verlangt Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie, diese Maßnahme zu ergreifen (Leitsatz 1 des Urteils 7 C 26/16). Gleiches gilt für Verkehrsverbote innerhalb einer Umweltzone (Leitsatz 1 des Urteils 7 C 30/16). Dabei muss die Anordnung eines Verkehrsverbotes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen (jeweils Leitsatz 2 der Urteile). Das Bundesverwaltungsgericht setzt sich freilich bei der Prüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit allein mit der Frage des „Wie“ und nicht mit der Frage des „Ob“ von Fahrverboten auseinander. Die Anforderungen, die der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an den Erlass streckenbezogener Fahrverbote stellt, sind nicht hoch. Ein streckenbezogenes Verbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge geht seiner Eingriffsintensität nach nicht über straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahr- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer und Anwohner stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen; Sondersituationen, insbesondere für Anwohner, ist durch Ausnahmeregelungen Rechnung zu tragen (Leitsatz 2 des Urteils 7 C 26/16). Nach Verkündung des hiesigen Urteils vertritt das Bundesumweltministerium (Referentenent-

wurf vom 1. November 2018 für einen künftigen § 40 Abs. 1a BImSchG) nunmehr die Auffassung, dass es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete, Fahrverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht zu ziehen, in denen der Wert von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 im Jahresmittel überschritten worden ist. Diese Auffassung kann sich nicht auf die oben zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts stützen und ist unvereinbar mit den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie, wie sie sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ergeben.

Dieselfahrverbote kommen nach Auffassung der Kammer – entgegen der Ansicht des Beklagten – nicht nur als letztes Mittel, als „ultima ratio“ in Betracht. Die beiden Urteile des Bundesverwaltungsgerichts äußern sich zu der Frage, wann die Behörde Dieselfahrverbote erlassen muss, nicht jedoch, ob sie solche Verbote auch darüber hinaus im Rahmen des planerischen Gestaltungsspielraums erlassen darf. Die Fortschreibung des Luftreinhalteplanes setzt eine umfassende Abwägung zwischen verschiedenen Maßnahmen voraus, zu denen ein mögliches Dieselfahrverbot gehört. Jedenfalls kann der Beklagte nicht darauf verweisen, dass vor der Anordnung von Fahrverboten noch weitere Untersuchungen zu anderen Maßnahmen erforderlich seien, deren Ergebnisse erst 2020 oder später vorliegen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verstößt eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, juris Rn. 35). Nach den Angaben des Beklagten (Verwaltungsvorgang, Anlagenkonvolut B 10, B. I.) soll die Auswertung der Wirkung von Tempo 30 auf vier ausgewählten Streckenabschnitten erst im 1. Quartal 2020 abgeschlossen sein. Würde der Beklagte zunächst abwarten, welchen Minderungseffekt die Anordnung von Tempo 30 hierbei erzielt, könnten Fahrverbote zumindest an anderen belasteten Straßenabschnitten nicht vor 2020 erlassen werden. Zudem ist es nach derzeitigem Erkenntnisstand wohl eher zu verneinen, dass Tempo 30 insbesondere bei höheren Überschreitungen des Grenzwertes in gleicher Weise geeignet ist, eine schnellstmögliche Einhaltung des NO_2 -Grenzwertes sicherzustellen. Nachdem der verbindliche gesetzliche Grenzwert seit nunmehr fast neun Jahren noch immer nicht überall eingehalten wird, ist die zeitliche Grenze überschritten, die noch ein zeitaufwändiges Ausprobieren anderer Maßnahmen vor Erlass von Fahrverboten erlauben würde.

Der Beklagte kommt seiner Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes für NO₂ weder mit den bisher ergriffenen noch mit den bislang in der Fortschreibung des Luftreinhalteplanes vorgesehenen Maßnahmen ausreichend nach. Die zahlreichen vom Beklagten schon in der Vergangenheit ergriffenen und sich derzeit in Umsetzung befindenden Maßnahmen haben bisher nicht dazu geführt, dass der Grenzwert im gesamten Stadtgebiet Berlin eingehalten wird. Vielmehr haben 2017 – wie bereits ausgeführt – an zahlreichen Messstationen die gemessenen Werte für NO₂ den Grenzwert um bis zu 57,5% überschritten. Daher besteht weiterer Handlungsbedarf, der den Erlass von Dieselfahrverboten umfasst.

Der Beklagte ist zunächst verpflichtet, den Erlass von Dieselfahrverboten an sämtlichen Standorten zu prüfen, an denen die ortsfeste Messung beim Jahresmittelwert für 2017 – dem letzten vollständigen Messergebnis – eine erhebliche Überschreitung der Grenzwerte gezeigt hat. Darüber hinaus sind sämtliche Streckenabschnitte zu prüfen, an denen nach dem Rechenmodell auch noch im Jahr 2020 eine Grenzwertüberschreitung zu erwarten ist. Dies sind zur Überzeugung der Kammer die 117 Straßenabschnitte auf insgesamt 15 km Straßenlänge, an denen die Prognose des Beklagten für 2020 unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 10 % des Grenzwerts wegen der tendenziellen Unterschätzung der tatsächlichen Werte eine Grenzwertüberschreitung vorhersagt.

Es entspricht ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, dass den Behörden bei Prognosen ein Beurteilungsspielraum zusteht. Da die Modelle zur Einhaltung des NO₂-Grenzwertes im Wesentlichen auf Verkehrsprognosen aufbauen, hält es die Kammer für geboten, insoweit auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Verkehrsprognosen zurückzugreifen. Danach unterliegen Verkehrsprognosen nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle. Das Gericht hat nur zu prüfen, ob die Prognose nach einer geeigneten Methode durchgeführt wurde, ob der zugrunde gelegte Sachverhalt zutreffend ermittelt wurde und ob das Ergebnis einleuchtend begründet ist (BVerwG, Urteil vom 13. Oktober 2011 – 4 A 4001/10 –, BVerwGE 141, 1-69, Rn. 59).

Die Kammer folgt nicht der Ansicht des Klägers, dass das europarechtliche Vorsorgeprinzip in Art. 191 AEUV zu einer Beweislastumkehr führen würde und die Prognose des Beklagten von eher pessimistischen Annahmen (worst-case-Betrachtung) ausgehen müsse. Die Rechtsprechung des EuGH zur Verträglichkeitsprüfung von Flora-Fauna-Habitat-Gebieten ist nicht auf die Luftqualitätsrichtlinie übertragbar. Die

gesamte Luftqualitätsrichtlinie einschließlich des Grenzwertes von 40 µg/m³ (Jahresmittelwert) für NO₂ ist bereits vom Vorsorgeprinzip geprägt. Für eine darüber hinausgehende Beweislastumkehr und eine Pflicht zu pessimistischen Annahmen ist kein Raum. Nach Art. 13 der Luftqualitätsrichtlinie ist der Grenzwert einzuhalten: nicht weniger, aber auch nicht mehr. Die Rechtsauffassung des Klägers ist außerdem schwerlich mit dem auch europarechtlich anerkannten Wertungsspielraum der Behörde vereinbar. Anhang 1 der Luftqualitätsrichtlinie und der 39. BImSchV erlauben im Übrigen für die Modellrechnungen hinsichtlich des Jahresdurchschnittswerts von Schwefeldioxid eine Unsicherheit von 30 %. Regelungen, nach denen aus diesem Grunde Ab- oder Zuschläge vorzunehmen wären, gibt es nicht.

Aus Sicht der Kammer müssen die Annahmen in der Prognose realistisch sein und die Entwicklung verlässlich abschätzen. Dies entspricht auch der vom Beklagten zitierten, mit Gründen versehene Stellungnahme der Europäischen Kommission an Deutschland vom 16. Februar 2017 im Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung von Art. 13 und 23 der Luftqualitätsrichtlinie (Rn. 65), wonach jede Lösung anhand der Fakten genau geprüft werden muss. Sonst sei es nicht möglich, „auf realistische Weise einen Zeitplan für die Durchführung der Maßnahmen aufzustellen, die Verbesserung der Luftqualität verlässlich abzuschätzen und eine Frist für die Zielverwirklichung festzusetzen.“ Der Beklagte ist zwar nicht verpflichtet, pessimistische Annahmen zu Grunde zu legen, darf sich bei den Prognosen aber auch nicht von Wunschdenken leiten lassen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 27. Februar 2018 betont, dass eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG verstößt, die das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, juris Rn. 35). Gemeint sind damit Maßnahmen, die beispielsweise der Bundesgesetzgeber treffen müsste. Dies gilt aber auch für die Anfang Oktober 2018 beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung (Hardware-Nachrüstung bei Dieselfahrzeugen der Abgasstufe Euro 5, Umrüstung und Austausch des kommunalen Fuhrparks etc.), die noch in keiner Weise umgesetzt sind und deren Erfolg nicht absehbar ist. Es ist allerdings zu beachten, dass die Prognosen zur NO₂-Belastung im Wesentlichen Verkehrsverhalten abbilden. Dies beruht auf den täglichen autonomen Entscheidungen von Hundertausenden von Verkehrsteilnehmern im Ballungsraum Berlin, die nicht vom Planungsgeber herbeige-

führt werden, sondern bei vielen Maßnahmen bestenfalls beeinflusst werden. Gleichwohl ist es möglich und notwendig, dieses Verkehrsverhalten in Modellrechnungen abzuschätzen und für die Zukunft zu prognostizieren. Daher kann die Ansicht des Klägers, der Beklagte dürfe keine Maßnahmen in die Prognosen einstellen, auf deren Umsetzung er keinen direkten Einfluss habe, insoweit nicht überzeugen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgendes: Der Beklagte hat bei seiner Prüfung von einer Überschreitung des Grenzwertes im Jahre 2020 auf 117 Straßenabschnitten mit 15 km Gesamtlänge auszugehen. Die Kammer ist der Ansicht, dass diese Berechnung die tatsächliche Überschreitung des Grenzwertes realistisch abbildet. Dabei muss sich der Beklagte die Ergebnisse seiner eigenen Untersuchungen entgegenhalten lassen. Zwar ist das Screening-Modell, das das vom Beklagten beauftragte Ingenieurbüro anwendet und in der mündlichen Verhandlung erläutert hat, trotz der damit verbundenen Vereinfachungen und Ungenauigkeiten nicht zu beanstanden. Zudem haben die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend erklärt, dass die für die Modellierung verwendeten Eingangsdaten in Berlin einem hohen Standard genügen und eine gute Datenqualität aufweisen. Der Beklagte hat aber selbst eine Vergleichsrechnung mit einem Aufschlag für von $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wegen der Unsicherheit des Rechenmodells durchgeführt, die zu einer Überschreitung des Grenzwertes auf 15 km Straßenabschnitten führt (Verwaltungsvorgang Anlage B 10, B II, Tabelle Spalte „NO₂ 2020 unter Berücksichtigung einer Marge für Modellunsicherheit von 10 % bzgl. Grenzwert ($4 \mu\text{g}/\text{m}^3$)“). Das vom Beklagten beauftragten Ingenieurbüro hatte die Modellwerte 2015 mit den tatsächlich ortsfest gemessenen Werten verglichen und errechnet, dass die Modellwerte im Durchschnitt über 9 % niedriger sind als die tatsächlich gemessenen Werte. Die Senatsverwaltung geht selbst davon aus, dass „das Rechenmodell im Vergleich zu Messwerten tendenziell etwas unterschätzt“ (Verwaltungsvorgang Anlage B 9, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Abteilung I, Aktueller Stand der Modellierungen vom 3. Juli 2018). Eine solche Unterschätzung der tatsächlichen NO₂-Belastung von etwa 10 % ist für die Frage, an welchen Strecken welche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität durchzuführen sind, durchaus erheblich, was sich auch an der Zahl und Länge der betroffenen Straßenabschnitte zeigt. Das Außerachtlassen eines Aufschlags von $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als Korrekturfaktor, dessen Anwendung sich aufdrängt, ist nach Auffassung der Kammer nicht mehr vom Beurteilungsspielraum gedeckt.

In seiner Prognose 2020 hat der Beklagte die Wirkung der Software Updates bei Dieselmotoren Euro 5 und Euro 6 sowie der BVG-Flottenerneuerung inklusive Nach-

rüstung berücksichtigt. Dies ist nach Auffassung der Kammer auch in Bezug auf die Software Updates im Ergebnis nicht zu beanstanden. Mit der auf die Aussagen der Bundesregierung gestützten Annahmen zur Wirkung der Updates und zur Anzahl der Diesel-Fahrzeuge, bei denen diese Updates durchgeführt werden, hält sich der Beklagte noch im Rahmen seines Beurteilungsspielraums.

Der Beklagte hat als Anlage B 10, B II eine Tabelle vorgelegt, bei der die Überschreitung der Grenzwerte unter verschiedenen Bedingungen errechnet worden ist. Eine Spalte berücksichtigt die Wirkung von Tempo 30 an den festgelegten Straßen und nimmt dafür einen Abzug von $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ vor. Der Beklagte beruft sich hierbei auf Feststellungen zum Minderungspotential von Tempo 30 in der Schildhornstraße und der Beusselstraße. An diesen zwei Straßen gilt seit Jahren eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h, deren Wirkung wissenschaftlich untersucht worden ist. Der Abschlag basiert auf tatsächlichen Feststellungen. Eine Mitarbeiterin des Beklagten hat die Methodik und Validität dieser Ergebnisse in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar erläutert und gegen die Einwände des Klägers verteidigt. Allerdings befindet sich im Verwaltungsvorgang in drei Aktenordnern eine Studie zum Minderungspotential von Tempo 30, die darauf abstellt, dass die Wirksamkeit dieser Maßnahme von vielen Faktoren abhängig und nicht sicher prognostizierbar ist. Deshalb sollen bei den nunmehr eingeführten Straßen mit Tempo 30 Begleitstudien das Ausmaß der Schadstoffminderung bestimmen. Deren abschließendes Ergebnis kann aber nach Ansicht der Kammer nicht mehr abgewartet werden, um notwendige Dieselfahrverbote zu vermeiden.

Die Kammer sieht es in diesem Zusammenhang als erforderlich an, dass die Annahme des Minderungspotenzials von Tempo-30-Zonen vom Beklagten durch Monitoring an den betroffenen Strecken überwacht wird. Sollten die Begleituntersuchungen ergeben, dass das angenommene Minderungspotenzial deutlich unterschritten wird, wird der Beklagte hierauf reagieren und für weitere Straßenabschnitte, die ohne den Abzug von $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nach der Prognose für 2020 den Grenzwert nicht einhalten würden, zusätzliche Maßnahmen prüfen müssen. Falls ein deutlicher Rückgang der Belastung festgestellt wird, kann der Beklagte gegebenenfalls auch Dieselfahrverbote wieder aussetzen.

Der Beklagte hat außerdem in der o.g. Tabelle in einer Spalte die Wirkung des 10-Punkte-Programms der Berliner Mobilitätsgespräche mit einem weiteren Abzug von $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ berücksichtigt. Nach Ansicht der Kammer lässt sich die Wirkung dieser vielfäl-

tigen Maßnahmen kaum quantifizieren und prognostizieren. Dies entspricht der eigenen Einschätzung des Beklagten „[...] dass bei einigen Maßnahmen wie der Förderung des Umweltverbundes der Eintritt der Wirkung unsicher ist, weil sich nicht sicher prognostizieren lässt, ob und in welchem Umfang ein Umstieg vom Auto zum Umweltverbund erfolgen wird.“ (Verwaltungsvorgang, Anlagenkonvolut B 10, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Handlungskorridore des Landes Berlin zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte [...] vom 19. April 2018, S. 22).

Nach Verkündung des hiesigen Urteils hat das Bundesumweltministerium in der Begründung des oben genannten Referentenentwurfes vom 1. November 2018 behauptet, es sei davon auszugehen, dass der europarechtlich vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid bei Grenzwertüberschreitungen bis 50 µg/m³ aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits beschlossen habe, in einem überschaubaren Zeitraum auch ohne Verkehrsbeschränkungen und -verbote eingehalten werde. Hierzu sei angemerkt, dass die Prognose 2020 für Berlin bereits die Software Updates und die Umrüstung der Busflotte berücksichtigt hat, so dass von der Prüfpflicht nur die Straßenzüge erfasst sind, bei denen es trotz dieser Maßnahmen zu Überschreitungen des Grenzwertes kommt. Die übrigen von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen wie eine Hardware-Nachrüstung bei Dieselfahrzeugen der Abgasstufe Euro 5 sind noch nicht umgesetzt und in ihrer Wirkung ungewiss. Sie lassen derzeit eine Einhaltung des Grenzwertes bis Anfang 2020 nicht erwarten.

Die Kammer weist darauf hin, dass der Beklagte laufend verpflichtet ist, die Einhaltung des Grenzwertes zu überwachen und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Bei einer Überschreitung des Grenzwertes ist gegebenenfalls nachzubessern und eine erneute Fortschreibung des Luftreinhalteplanes vorzunehmen.

Der Umstand, dass der Beklagte für die 117 Streckenabschnitte Dieselfahrverbote prüfen muss, bedeutet nicht zwangsläufig, dass dort auch Dieselfahrverbote erlassen werden müssen. Insbesondere bei geringeren Überschreitungen ist es möglich, dass andere Maßnahmen wie Tempo 30 zur Einhaltung des Grenzwertes führen können. Die Prüfpflicht des Beklagten beinhaltet, dass der Beklagte erwägen muss, welche Maßnahmen an der konkreten Strecke möglichst kurzfristig dazu führen, dass die NO₂-Belastung den Grenzwert von 40 µg/m³ Jahresmittelwert einhält. Diese Maßnahmen wird der Beklagte zu gewichten haben, und die Entscheidung für bzw.

gegen eine Maßnahme wird einer konkret nachvollziehbaren Begründung bedürfen (vgl. auch VG Hamburg, Urteil vom 5. November 2014 – 9 K 1280/13, - juris, Rn. 50).

Über die Prüfpflicht hinaus ist der Beklagte verpflichtet, bei Fortschreitung des Luftreinhalteplans an bestimmten Straßenabschnitten ein Dieselfahrverbot zu erlassen.

Dieselfahrverbote drängen sich nach Auffassung der Kammer auf den Strecken auf, an denen der Grenzwert ohne ein solches Verbot selbst unter den optimistischsten Annahmen des Beklagten nicht eingehalten werden kann (Verwaltungsvorgang Anlage B 10, B II, Tabelle äußerst rechte Spalte). Insoweit geht die Kammer allerdings nicht in jedem einzelnen Fall von einer Reduzierung des planerischen Gestaltungsspielraums auf Null aus.

Der Beklagte wird dagegen an folgenden Streckenabschnitten zwingend ein Dieselfahrverbot anordnen müssen: in der Leipziger Straße, der Reinhardtstraße, der Brückenstraße, der Friedrichstraße, dem Kapweg, Alt-Moabit, der Stromstraße und der Leonorenstraße (aufgeführt in einer Tabelle im Verwaltungsvorgang, Anlagenkonvolut B 10, B.V., Modellergebnisse). Insoweit ist der planerische Gestaltungsspielraum nach Auffassung der Kammer auf Null reduziert.

Streckenbezogene Dieselfahrverbote für Dieselfahrzeuge (einschließlich Lkw) der Schadstoffklassen Euro 0 bis einschließlich Euro 5 sind zwingend dort anzuordnen, wo nach den Berechnungen des Beklagten der Grenzwert selbst mit Anordnung eines Dieselfahrverbots für Diesel-Pkw der Schadstoffklassen Euro 0 bis einschließlich Euro 5 nicht eingehalten werden kann. Denn wenn selbst nach den eigenen Ausführungen des Beklagten die wirksamste Minderungsmaßnahme in Form eines Fahrverbots beschränkt auf Diesel-Pkw nicht zur Einhaltung des Grenzwertes führt, ist eindeutig, dass jede andere – weit weniger wirksame – Maßnahme erst recht nicht ausreicht, um die Grenzwerteinhaltung so schnell wie möglich zu gewährleisten. Dies führt dazu, dass an den benannten Streckenabschnitten ein Dieselfahrverbot die einzig schnell wirksame Maßnahme ist und sowohl für Diesel-Pkw als auch für Diesel-Lkw der Abgasstufen Euro 0 bis einschließlich Euro 5 anzuordnen ist. Dies entspricht Szenario 2 der vier Szenarien von Dieselfahrverboten, die der Beklagte hat untersuchen lassen. Ob der Beklagte darüber hinaus an diesen Strecken ein Fahrverbot auch für Dieselfahrzeuge der Abgasstufe Euro 6a-c anordnet, hat der Beklagte im Rahmen seines planerischen Gestaltungsspielraums zu entscheiden.

Darüber hinaus wird der Beklagte bei der Ausgestaltung des Fahrverbotes zu berücksichtigen haben, dass nach seinen eigenen Berechnungen ein Dieselfahrverbot in den o.g. Straßen(abschnitten) dazu führen wird, dass durch Ausweichverkehr in der Turmstraße, Invalidenstraße, Beusselstraße, Torstraße und Dominicusstraße erstmalig der Grenzwert für NO₂ – wenn auch geringfügig (ohne Anwendung des Korrekturfaktors von 10 %) mit Werten von 40,1 bis 41 µg/m³ – überschritten wird. Zur Vermeidung der reinen Verlagerung der Belastung auf die Nebenstraßen und einer „kleinteiligen“ Stückelung von Fahrverbotsstrecken wird der Beklagte auch erwägen müssen, ob und wo die bloße Verlagerung der NO₂-Belastung durch eine Ausdehnung der Fahrverbote auf größere Bereiche (z.B. unter Einbeziehung mehrerer Nebenstraßen, die sich für den Ausweichverkehr aufdrängen) wirksam verhindert werden kann. Die Kammer verkennt nicht, dass die Anordnung von streckenbezogenen Fahrverboten zumindest kurzfristig nur dazu führt, dass die Verbotsstrecken umfahren werden und sich die Schadstoffbelastung so lediglich auf mehrere Straßen verteilt, um eine Überschreitung des Grenzwertes zu verhindern. Dieser Effekt führt jedoch nicht dazu, streckenbezogene Fahrverbote von vornherein als ungeeignet einzustufen (a.A. Hofmann. NVwZ 2018, 928, 934). Denn zum einen rechtfertigt der Effekt der Ausweichverkehre es nicht, Dieselfahrzeuge flächendeckend auch aus Straßen auszusperren, in denen der Grenzwert eingehalten wird. Die Kammer geht zum anderen davon aus, dass auch die streckenbezogenen Fahrverbote perspektivisch dazu führen werden, dass die vom Fahrverbot betroffenen Autofahrer verstärkt darauf verzichten, in die Innenstadt zu fahren und entweder öfter den öffentlichen Nahverkehr nutzen und/oder eine Nachrüstung oder einen Umtausch ihres Dieselfahrzeugs vornehmen werden.

Die streckenbezogenen Dieselfahrverbote sind auch verhältnismäßig. Die Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sind bei streckenbezogenen Fahrverboten geringer als bei Fahrverboten, die sich auf eine gesamte Umweltzone erstrecken. Ein streckenbezogenes Verbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge geht seiner Eingriffsintensität nach nicht über straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahr- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer und Anwohner stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen; Sondersituationen, insbesondere für Anwohner, ist durch Ausnahmeregelungen Rechnung zu tragen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, Leitsatz 2, juris). Anders als bei zonalen Fahrverboten können Dieselfahrzeuge der Abgasstufe Euro 5 sofort mit einbezogen werden (ebenda, Rn. 38 ff.). Zusätzlich stellt sich im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit die Frage nach Ausnahmen vom Dieselfahrverbot. Solche Ausnahmen sind

etwa für Anwohner, Handwerker, Pflegedienste, Lieferverkehr und Taxis möglich. Die Kammer verweist insoweit auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (ebenda, Rn. 42 f.). Die Ausnahmen für den Lieferverkehr und Taxis sollten nach Ansicht der Kammer zeitlich befristet werden, um die Anreizwirkung des Fahrverbotes für eine Nachrüstung oder den Umtausch der Fahrzeuge zu erhalten.

Da der Kläger den Klageantrag auf Anordnung eines zonalen Fahrverbots für die gesamte Umweltzone zurückgenommen hat, wird nur der Vollständigkeit halber ausgeführt, dass dies nach Auffassung der Kammer nicht verhältnismäßig wäre. Denn die Grenzwertüberschreitung betrifft im Verhältnis zu dem in der Umweltzone (innerhalb des S-Bahn-Ringes in Berlin) liegenden gesamten Straßennetz nur eine geringe Anzahl von Straßen.

Bei der Frage, bis wann Dieselfahrverbote zu erlassen sind, ist zu berücksichtigen, dass nicht das Verwaltungsgericht die Verbote anordnet, sondern dass die Behörde diese in den fortzuschreibenden Luftreinhalteplan aufnimmt. Die Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgt in einem aufwändigen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 47 Abs. 5a BImSchG). Der Beklagte hat einen Zeitplan vorgelegt, der einen Senatsbeschluss für Februar bis April 2018 vorsieht. Der Beklagte muss sich an seinen eigenen Vorgaben festhalten lassen. Die Kammer hält daher eine Frist für den Erlass des fortgeschriebenen Luftreinhalteplans bis 31. März 2019 für realisierbar. Der Kläger hat seinen angekündigten Klageantrag, mit dem die Verpflichtung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplanes und die Anordnung der Fahrverbote bis zum 31. Dezember 2018 begehrt worden ist, in der mündlichen Verhandlung nicht mehr aufrecht erhalten und auch auf den 31. März 2019 geändert.

Für die tatsächliche Umsetzung der Fahrverbote sind weitere zwei bis drei Monate in Ansatz zu bringen. Soweit der Beklagte in seinem Zeitplan von einer Umsetzung zum August 2019 ausgegangen ist (Verwaltungsvorgang Anlage B 8), geht die Kammer davon aus, dass hier noch Beschleunigungspotenzial besteht. Der Zeitplan des Beklagten enthält Maßnahmen, mit denen nicht erst nach dem Senatsbeschluss, sondern bereits jetzt begonnen werden kann. Das betrifft etwa den Entwurf eines Leitfadens für die Bezirke und das Entwerfen von Zusatzverkehrszeichen. Da der Beklagte nach seinem eigenen Vorbringen auch davon ausgeht, dass Dieselfahrverbote (nach seiner Auffassung zumindest in der Leipziger Straße) unausweichlich sind, steht einer Vorbereitung der Fahrverbote schon vor der Rechtskraft des hiesigen Urteils auch nichts entgegen. Die Dieselfahrverbote können auch in Kraft treten,

bevor über sämtliche Ausnahmegenehmigungen förmlich entschieden ist. So wäre es möglich, während einer Karenzzeit auf die Verhängung von Bußgeldern zu verzichten.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 2 VwGO.

Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Sache zuzulassen. Eine derartige Berufungszulassung setzt voraus, dass die Rechtsstreitigkeit eine rechtliche oder tatsächliche Frage aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts instanzgerichtlicher Klärung bedarf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. April 1989 – 1 B 54/89 –, juris Rn. 9; s. auch Kopp/Schenke, 23. Aufl. 2017, § 124 Rn. 10 m.w.N.). Das ist hier der Fall. Die Rechtssache hat mit Blick auf die Frage, wie die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu möglichen Fahrverboten für Dieselfahrzeuge umzusetzen ist, grundsätzliche Bedeutung und bedarf zur Wahrung der Rechtseinheit einer obergerichtlichen Klärung, insbesondere zum Umfang der gerichtlichen Kontrolldichte.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu.

Die Berufung ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu

einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.



Ausgefertigt
Beglaubigt

W. J. S.