
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 1. Senat -

1 KO 135/20

Verwaltungsgericht Weimar

- 7. Kammer -

7 K 439/14 We

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der A_____ GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
F_____, _____ E_____

Klägerin und Berufungsklägerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Spilker u. a.,
Anger 23, 99084 Erfurt

gegen

die Stadt Erfurt,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Fischmarkt 1, 99084 Erfurt

Beklagte und Berufungsbeklagte

wegen

Immissionsschutzrechts,
hier: Berufung

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hoffmann und den Richter am Oberverwaltungsgericht Thull aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 21. April 2021 **für Recht erkannt:**

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 10.03.2016 abgeändert.

Die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 20.09.2012 zur Kennzeichnung einer Umweltzone durch das Zeichen 270.1 nebst Zusatzzeichen sowie das Zeichen 270.2 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 01.07.2013 wird aufgehoben.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin, ein in Erfurt ansässiges und in Rechtsform einer GmbH betriebenes Kurier-, Kleintransport- und Personenbeförderungsunternehmen, wendet sich gegen eine Verkehrsverbotszone zur Verminderung schädlicher Luftverunreinigungen.

Für die Stadt Erfurt besteht seit 2005 ein Luftreinhalteplan zur Reduzierung der Luftschadstoffbelastung durch Feinstaub und Stickoxide. Die am 09.01.2012 bekannt gemachte erste Fortschreibung dieses Plans sieht unter Teil B Nr. 4.5.1 zur Begrenzung von verkehrsbedingten Emissionen die Einführung einer Umweltzone vor, die einen

Großteil der Innenstadt umfasst und in die ab dem 01.10.2012 nur noch Fahrzeuge mit grüner Plakette einfahren durften.

Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgte mit verkehrsrechtlicher Verfügung der Beklagten vom 20.09.2012, mit der sie zur Kennzeichnung der im Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzone das dafür erforderliche Verkehrsverbot mittels der Vorschriftenzeichen 270.1 mit Zusatzzeichen (nur grün) und 270.2 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO anordnete.

Die Klägerin hat ihren Firmensitz in dieser Umweltzone. Sie ist Eigentümerin und Halterin mehrerer Fahrzeuge, u. a. eines Pkw VW Passat (Baujahr 1999), der hinsichtlich seiner Schadstoffemissionen nicht der Schadstoffgruppe 4 zugeordnet ist und für den deshalb keine grüne Plakette erteilt werden kann.

Nachdem die Beklagte mit dem Aufstellen der Zeichen begonnen hatte, erhob die Klägerin unter dem 14.11.2012 Widerspruch gegen das Verkehrsverbot. Am 08.01.2013 hat sie ihren vom Verkehr in der Umweltzone ausgeschlossenen Pkw VW Passat abgemeldet.

Mit Bescheid vom 01.07.2013 wies das Thüringer Landesverwaltungsamt den Widerspruch zurück. Die auf Grundlage von § 40 Abs. 1 BImSchG erlassene verkehrsrechtliche Anordnung sei rechtmäßig, weil die Verkehrsverbotszone im Luftreinhalteplan nach § 47 BImSchG rechtsfehlerfrei festgesetzt worden sei und ihre Umsetzung nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften nicht im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde stehe.

Bereits am 20.06.2013 hatte die Klägerin Klage beim Verwaltungsgericht Weimar erhoben.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 10.03.2016 abgewiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass die Klage unzulässig sei. Die Klägerin sei - jedenfalls zum Teil - schon nicht klagebefugt. Dies gelte zunächst hinsichtlich ihres Vortrages, dass sie für ihren Pkw VW Passat mangels Zuordnung zur Schadstoffgruppe 4 keine grüne Plakette zum Befahren der Umweltzone erwerben könnte. Denn hierdurch werde weder in ihren über Art. 14 GG eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, noch in ihre gewerbliche Tätigkeit eingegriffen, soweit diese von Art. 12 GG geschützt

werde. Die Klägerin sei mit ihrem Unternehmen und ihren Fahrzeugen den Bedingungen und Gegebenheiten der Straßen unterworfen, auf denen sie ihr Gewerbe ausübe. Als Straßennutzerin müsse sie ebenso wie Straßenanlieger Verkehrsregelungen oder Verlagerungen des Verkehrs grundsätzlich hinnehmen. Anderes könne nur dann gelten, wenn hierdurch die Existenz ihres Gewerbebetriebes unmittelbar bedroht werde. Dies sei nicht ansatzweise ersichtlich. Eine Verletzung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) scheide schon deshalb aus, weil ihr das Eigentum an dem Pkw VW Passat nicht durch die Einrichtung der Umweltzone entzogen worden sei. Soweit die Nutzung des Pkw eingeschränkt sei, beruhe dies darauf, dass sie den Pkw im Januar 2013 stillgelegt und damit selbst auf die Nutzung verzichtet habe. Um die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zum Befahren der Umweltzone habe sie nicht nachgesucht, obwohl der Aufwand hierfür gering gewesen wäre. Für vorbeugenden und hypothetischen Rechtsschutz sei prinzipiell kein Raum, weil es der Klägerin zumutbar sei, nachträglichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Es sei nämlich offen, ob sie ihre Absicht, das Fahrzeug bei Erfolg der Klage wieder anmelden zu wollen, tatsächlich umsetzen werde. Dies hänge nicht nur von ihrem Willen, sondern auch von Dritten und weiteren Unwägbarkeiten ab. So sei bereits im Dezember 2012 die Hauptuntersuchung für das Fahrzeug fällig gewesen. Ob die Klägerin das Fahrzeug künftig einer solchen Untersuchung unterziehen werde, sei ebenfalls offen. Dabei werde sie sich fragen müssen, ob dies angesichts zu erwartender Standschäden und Reparaturen an dem bereits sehr alten Fahrzeug wirtschaftlich noch sinnvoll sei. Auch sei nicht klar, ob das „TÜV“-Siegel erteilt werden könnte. Eine Klagebefugnis der Klägerin lasse sich auch nicht daraus ableiten, dass sie über Fahrzeuge verfüge, die von ihrer Schadstoffklasse her die Voraussetzungen für eine Teilnahme am Verkehr in der Umweltzone erfüllten, sie die Fahrzeuge hierfür aber mit kostenpflichtigen Plaketten ausstatten müsse. Dabei könne dahingestellt bleiben, ob sie - die Klägerin - sich insoweit als juristische Person auf eine Einschränkung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG berufen könne. Denn unmittelbar wahrnehmen könnten Verkehrsschilder nur natürliche Personen. Jedenfalls aber stehe ihr kein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite, weil der Erwerb der grünen Plaketten nicht gänzlich nutzlos für sie wäre. So könne sie nämlich mit ihren Fahrzeugen auch Umweltzonen in anderen Städten befahren. Ihre lapidare Erklärung, dass sie dies nicht vorhabe und sich der Einsatz ihrer Fahrzeuge auf Thüringen konzentriere, widerspreche schon im Ansatz dem Wesen des von ihr auf Beförderungsleistungen ausgerichteten Unternehmens.

Auf Antrag der Klägerin hat der Senat mit Beschluss vom 28.02.2020 die Berufung gegen das angefochtene Urteil zugelassen. Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin im Wesentlichen vor:

Die Klage sei zulässig. Sie sei klagebefugt und ihr stehe auch ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis zur Seite. Ersteres ergebe sich schon daraus, dass sie Anliegerin in der Umweltzone und Eigentümerin eines als nicht schadstoffarm eingestuften Fahrzeugs sei, für das sie keine grüne Plakette für eine Teilnahme am Verkehr in der Umweltzone erwerben könnte. Als juristische Person des Privatrechts sei sie rechtsfähig und könne deshalb ebenso wie natürliche Personen von durch Verkehrszeichen getroffenen Anordnungen mit Blick auf die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in ihrem Rechtskreis betroffen sein. Zwar habe sie das betreffende Fahrzeug wegen der zu erwartenden langen Dauer des Verfahrens abgemeldet. Bei einem Erfolg der Klage werde sie das Fahrzeug aber wieder anmelden. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichts, dass sie ihren Nutzungswillen nicht hinreichend zum Ausdruck gebracht habe, seien wie auch seine Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit des Vorhaltens des Fahrzeugs völlig spekulativ. Insoweit gehe es hierbei auch nicht um „vorbeugenden“ oder „hypothetischen“ Rechtsschutz. Abgesehen davon könne sie ihre Klagebefugnis auch daraus herleiten, dass sie für das Befahren der Umweltzone ihre als schadstoffarm eingestuften Fahrzeuge mit kostenpflichtigen grünen Plaketten ausstatten müsse. Ein Rechtsschutzinteresse könne ihr insoweit auch nicht deshalb abgesprochen werden, weil die Anschaffung dieser Plaketten bei einem Erfolg der Klage nicht völlig nutzlos für sie wäre. Denn sie beabsichtige - anders, als ihr das vom Verwaltungsgericht unterstellt worden sei - nicht, mit ihren Fahrzeugen in irgendeine andere Umweltzone als die in Erfurt, die die einzige in Thüringen sei, einzufahren.

Die Klage sei auch begründet. Die Einrichtung einer grünen Umweltzone durch die erste Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Erfurt sei von Anfang weder geeignet, noch erforderlich, noch angemessen gewesen, um die maßgeblichen Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Partikel Staub (PM₁₀) einhalten zu können. Der Plan gehe bereits selbst davon aus, dass der NO₂-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ auch ohne Ausweisung einer Umweltzone prognostisch im Jahr 2012 und im Trend bis 2015 eingehalten werde, weil z. B. der Anteil schadstoffarmer Kraftfahrzeuge in den Folgejahren durch neu angeschaffte Fahrzeuge automatisch immer größer werde. Nach der Prognose wäre eine weitere Reduzierung der NO₂-Werte auch durch die

Kombination der Maßnahmen „MIV“ (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) und „Bus“ (Modernisierung Busflotte) zu erreichen gewesen. Nichts anderes gelte für die prognostizierte Entwicklung der PM₁₀-Werte. Der Schlussbericht der A_____ GmbH (März 2011) zu den untersuchten Luftreinhaltemaßnahmen komme - nach Korrektur der Hintergrundbelastung von 25 µg/m³ auf realistische 23 µg/m³ - zu dem Ergebnis, dass durch die Einführung der Maßnahme „MIV“ ab 2012 der Äquivalenzwert von 30 µg/m³ nicht mehr überschritten werde, so dass prognostisch nicht mehr von einer Überschreitung des Tagesmittelwertes PM₁₀ hätte ausgegangen werden dürfen. Bei den Prognosen zu einer möglichen Überschreitung der Grenzwerte sei von einer falschen Fahrzeugzahl ausgegangen worden, weil sie unter Außerachtlassung der durch die Beklagte erteilten Ausnahmegenehmigungen vom Einfahrverbot in die Umweltzone erstellt worden seien. Es bestünden erhebliche Zweifel an den Messmethoden und der Geeignetheit der Messgeräte. Bei der Ermittlung der PM₁₀-Werte seien die sog. Streusalz- bzw. Sandtage, Saharastaubtage und Erntestaubtage nicht herausgerechnet worden. Hinzu komme, dass die Umweltzone zeitlich unbefristet eingeführt worden sei und deshalb gegen das Übermaßverbot verstoße. Schließlich sei die Abwägung des Plans defizitär, weil die Umweltzone für große Teile des Stadtgebietes ausgewiesen worden sei und statt dieses „zonalen“ Verbots kein „streckenbezogenes“ Verbot für die Bergstraße, in der die höchste Belastung gemessen worden sei, mit näherer Umgebung erwogen worden sei. Ungeachtet dessen liege die Rechtswidrigkeit der ersten Fortschreibung des Luftreinhalteplans jedenfalls zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat auf der Hand. Auf diesen Zeitpunkt sei abzustellen, weil es sich bei der hier angefochtenen Allgemeinverfügung um einen Dauerverwaltungsakt handle. Tatsächlich habe es von 2012 bis 2019 an der Messstation Bergstraße keine einzige Überschreitung des für das Kalenderjahr gemittelten NO₂-Grenzwertes gegeben. Auch sei die zugelassene Anzahl von Tagen, die über dem für den Tag gemittelten Immissionsgrenzwert für Partikel PM₁₀ liegen dürfen, nicht überschritten worden; vielmehr seien beide Immissionsgrenzwerte erheblich unterschritten worden.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 10.03.2016 abzuändern
und die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 20.09.2012 zur

Kennzeichnung einer Umweltzone durch das Zeichen 270.1 nebst Zusatzzeichen sowie das Zeichen 270.2 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 01.07.2013 aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und trägt im Wesentlichen vor, dass die Klage bereits unzulässig sei. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend festgestellt, dass die Klägerin insbesondere unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG zum Teil schon nicht klagebefugt sei und ihr im Übrigen jedenfalls zum Teil auch kein Rechtsschutzinteresse zur Seite stehe. Die Klage sei aber auch unbegründet. Die erste Fortschreibung des Luftreinhalteplans sei sehr wohl wegen der Belastungen durch Stickstoffdioxid und Partikel PM₁₀ veranlasst gewesen. Die auf Untersuchungen der A_____ GmbH gründende Prognose, dass auf einigen Streckenabschnitten Überschreitungen nicht nur im Basisjahr 2009, sondern auch in den Jahren 2012 bis 2015 (Trend) zu erwarten seien, sei methodisch und hinsichtlich der tatsächlich ermittelten Werte nicht zu beanstanden. Die Ausweisung der Umweltzone sei auch verhältnismäßig, weil die Einhaltung der in Rede stehenden Immissionsgrenzwerte mit anderen Maßnahmen jedenfalls nicht kurzfristig zu erreichen gewesen wäre. Dass es nach 2012 tatsächlich zu keinen Überschreitungen der Grenzwerte für die in Rede stehenden Schadstoffe gekommen sei, bestätige nur, dass die Einrichtung der Umweltzone entsprechende Wirkungen gezeitigt habe. Eine Beschränkung des Verkehrsverbots nur auf den Belastungsschwerpunkt Bergstraße und ihre unmittelbare Umgebung sei in Betracht gezogen worden. Es sei aber eingeschätzt worden, dass es hierdurch lediglich zu einer nicht sinnvollen räumlichen Verlagerung der Luftbelastung gekommen wäre.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und die Niederschrift über die mündliche Verhandlung sowie die darin aufgeführten Unterlagen verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die zulässige Berufung ist begründet.

1. Die Klage ist zulässig.

Sie ist als Anfechtungsklage statthaft. Das mittels der Vorschriftenzeichen 270.1 mit Zusatzzeichen (nur grün) und 270.2 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO angeordnete Verkehrsverbot stellt - wie auch andere verkehrsbezogene Ge- und Verbote in Form von Verkehrszeichen - einen Verwaltungsakt in Form der Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 ThürVwVfG/§ 35 Satz 2 VwVfG dar (vgl. hierzu grundlegend BVerwG, Urteil vom 13.12.1979 - 7 C 46.78 -, juris Rnr. 16 ff., Urteil vom 21.08.2003 - 3 C 15.03 - m. w. N, juris Rnr. 16).

Die Bekanntgabe des Verkehrsverbots erfolgt nach den bundesrechtlichen (Spezial-) Vorschriften der Straßenverkehrs-Ordnung (vgl. insbesondere § 39 Abs. 1, § 41 Abs. 1 und § 45 Abs. 4 StVO) durch Aufstellen der entsprechenden Vorschriftenzeichen (BVerwG, Urteil vom 23.09.2010 - 3 C 37.09 -, juris Rnr. 15), mit dem die Beklagte im Oktober 2012 begonnen hatte. Der dagegen von der Klägerin am 14.11.2012 erhobene Widerspruch erfolgte jedenfalls innerhalb der wegen des Fehlens einer Rechtsmittelbelehrung nach §§ 70 Abs. 2, 58 Abs. 2 VwGO geltenden Jahresfrist, die gegenüber ihr - der Klägerin - auch erst zu laufen begonnen hatte, als sie sich bzw. eine für sie handelnde natürliche Person den Zeichen erstmals gegenüber sah.

Die Klägerin ist - entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts - auch nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt, weil das Klagevorbringen es zumindest als möglich erscheinen lässt, dass sie in ihren subjektiven Rechten verletzt ist. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Klägerin Eigentümerin eines Fahrzeugs (VW Passat) ist, das nicht der Schadstoffgruppe 4 zugeordnet ist und das deshalb vom fließenden und ruhenden Verkehr in der Umweltzone, in der sich auch der Sitz ihres Unternehmens befindet, von vornherein ausgeschlossen ist. Dass sie dieses Fahrzeug wegen der zu erwartenden Dauer des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens einige Monate nach Einführung der Umweltzone abgemeldet hat, kann ihr dabei nicht zum Nachteil gereichen. Denn sie ist nach wie vor Eigentümerin des Fahrzeugs, so dass sie es auch jederzeit wieder anmelden kann. Auf die vom Verwaltungsgericht aufgeworfene Frage, ob dies, insbesondere wegen der ausstehenden Hauptuntersuchung, wirtschaftlich sinnvoll ist,

kommt es in diesem Zusammenhang nicht an, solange eine Wiederanmeldung - wie hier - jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Darüber hinaus ist die Klägerin Eigentümerin und Halterin einer Vielzahl von Fahrzeugen, die in der Umweltzone nur mit grüner Plakette am Verkehr teilnehmen dürfen. In ihrer Eigenschaft als Anliegerin und Verkehrsteilnehmerin kann sie deshalb gegenüber dem Erlass einer verkehrsregelnden Anordnung als eine Verletzung ihrer Rechte geltend machen, die rechtssatzmäßigen Voraussetzungen für eine auch sie treffende Verkehrsregelung nach § 45 Abs. 1 StVO seien nicht gegeben oder ihre Belange seien ermessensfehlerhaft mit den für die Anordnung sprechenden öffentlichen oder privaten Interessen abgewogen worden (BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 - 11 C 35.92 -, juris Rnr. 14). Als Adressatin eines belastenden Verwaltungsaktes kommt zumindest eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht (BVerwG, Urteil vom 21.08.2003 - a. a. O. -, juris Rnr. 18). Einer Berufung auf die Verletzung dieses Rechts steht auch nicht entgegen, dass es sich bei der Klägerin um keine natürliche Person, sondern um eine juristische Person des Privatrechts handelt. Da eine juristische Person rechtsfähig ist, kann sie ebenso wie eine natürliche Person von durch Verkehrszeichen getroffenen Anordnungen in ihrem Rechtskreis betroffen sein. Der Umstand, dass sie sich natürlicher Personen bedienen muss, um handlungsfähig zu sein, und auch für die Wahrnehmung von Verkehrszeichen notwendigerweise auf natürliche Personen angewiesen ist, ändert nichts daran, dass auf diesem Wege getroffene Anordnungen geeignet sind, ihr gegenüber Rechtswirkungen zu erzeugen. Ihre Rechtsfähigkeit setzt im Gegenteil geradezu voraus, dass sie das ihr zurechenbare Verhalten ihrer Organe, Vertreter und deren Hilfspersonen gegen sich gelten lassen muss (BVerwG, Beschluss vom 12.06.2006 - 3 B 181.05 -, juris Rnr. 5, BayVGh, Beschluss vom 13.06.2012 - 8 ZB 11.2377 -, juris Rnr. 13, a. A. offenbar VG Düsseldorf, Urteil vom 18.05.2017 - 6 K 6022/16 -, juris Rnr. 70 ff., wonach eine Zurechnung straßenverkehrserheblichen Verhaltens mangels gesetzlicher Grundlage nicht möglich sein soll).

Schließlich steht der Klägerin für ihre Klage auch ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite. Die Rechtsordnung erkennt dort, wo sie subjektiv-öffentliche Rechte gewährt, deren Durchsetzungsfähigkeit an (Art. 19 Abs. 4 GG). Besondere Umstände, die dieses Interesse entfallen lassen, liegen nicht vor. Richtig ist zwar, dass ein Rechtsschutzbedürfnis auch dann fehlen kann, wenn die Inanspruchnahme eines Gerichts für die subjektive Rechtsstellung des Klägers von vornherein nutzlos ist (BVerwG, Urteil vom

21.08.2003 - a. a. O. -, juris Rnr. 28 m. w. N.). Dies ist vorliegend aber nicht der Fall, weil die Klägerin bei einem Erfolg der Klage wieder mit ihrem nicht als schadstoffarm eingestuften Pkw VW Passat am Verkehr im gesamten Stadtgebiet der Beklagten teilnehmen darf. Dies dürfte im Übrigen auch insoweit gelten, als die Klägerin ihre als schadstoffarm eingestuften Fahrzeuge für eine Teilnahme am Verkehr in der Umweltzone mit grünen Plaketten ausstatten muss. Zwar wäre die kostenpflichtige Anschaffung dieser Plaketten auch bei Aufhebung der hier beklagten Erfurter Umweltzone nicht ohne jeden Nutzen für sie, weil sie mit ihren Fahrzeugen noch in sämtliche anderen Umweltzonen im Bundesgebiet einfahren könnte. Zweifel am Rechtsschutzinteresse lässt dies aber nicht aufkommen (in diese Richtung gehend: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 25.01.2011 - 8 A 2751/09 -, juris Leitsatz Nr. 1 und Rnr. 11 ff.). Denn es ist nicht danach zu fragen, ob nach Aufhebung der Umweltzone die erworbenen Plaketten für die Klägerin evtl. noch einen zusätzlichen Nutzen haben könnten. Entscheidend ist allein, dass sie mit ihren Fahrzeugen uneingeschränkt am Verkehr in Erfurt teilnehmen kann, ohne diese zuvor jeweils mit einer grünen Plakette versehen zu müssen und allein dadurch schon ihre subjektive Rechtsstellung verbessert wird.

2. Die Klage ist begründet.

Die verkehrsrechtliche Anordnung der Beklagten vom 20.09.2012 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 01.07.2013 zur Kennzeichnung der im Luftreinhalteplan festgesetzten Umweltzone in ihrem Stadtgebiet ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin daher in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 VwGO).

Ausgangspunkt der rechtlichen Beurteilung ist § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit u. a. ein Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 BImSchG dies vorsieht.

Zwar liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift vor. Denn die am 09.01.2012 bekannt gemachte erste Fortschreibung des 2005 aufgestellten Luftreinhalteplans für die Stadt Erfurt sieht in Teil B - neben anderen Maßnahmen - in Nummer 4.5.1 zur Begrenzung von verkehrsbedingten Emissionen die Einführung einer Umweltzone vor, in die ab dem 01.10.2012 dauerhaft nur noch Fahrzeuge mit grüner

Plakette einfahren durften. Die Umsetzung dieses (eingeschränkten) Kraftfahrzeugverkehrsverbots, zu der die hierfür zuständige Straßenverkehrsbehörde verpflichtet ist (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.07.2019 - 10 S 1059/19 -, juris Rnr. 12, Jarass, BlmSchG, 13. Aufl., § 40 Rnr. 11 f., Hansmann/Hofmann in Landmann/Rohmer, UmweltR, BlmSchG, Stand Mai 2015, § 40 Rnr. 14), erfolgte mittels der hier streitigen verkehrsrechtlichen Anordnung der Beklagten vom 20.09.2012 durch Aufstellen der Vorschriftszeichen 270.1 mit Zusatzzeichen (nur grün) und 270.2 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO.

Um aber den nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, ist im Rahmen der vorliegenden Klage auch die Rechtmäßigkeit der Vorgaben aus dem Luftreinhalteplan, der als Handlungsplan in seiner Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähnelt und nicht unmittelbar von dem von dem Verkehrsverbot Betroffenen angegriffen werden kann, inzident zu überprüfen, soweit sie durch das Klagevorbringen in Frage gestellt werden. Der Umfang dieser gerichtlichen Kontrolle des Luftreinhalteplans unterliegt jedoch, nicht anders als sonstige Planungsentscheidungen, Einschränkungen. Grund dafür sind zum einen die prognostischen Elemente, die der Planung im Hinblick auf die Schadstoffentwicklung und der Wirkung der von ihr festgelegten Maßnahmen zugrunde liegen, und zum anderen das Ermessen, das der Behörde bei der Auswahl und der Ausgestaltung der im Luftreinhalteplan festgelegten Maßnahmen zusteht. Inhaltlich beschränkt sich die gerichtliche Überprüfung derartiger Prognosen darauf, ob die Prognose von zutreffenden Werten, Daten und Zahlen ausgeht, auf realistischen Annahmen beruht, methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG, Beschluss vom 11.07.2012 - 3 B 78.11 -, juris Leitsatz und Rnr. 10 f., vgl. auch Urteil vom 27.02.2020 - 7 C 3.19 -, juris Rnr. 42.).

Für die Beantwortung der Frage, auf welchen Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage abzustellen ist, ist zunächst zu beachten, dass die in Umsetzung des Luftreinhalteplans zur Kennzeichnung einer Umweltzone angeordneten und aufgestellten Vorschriftszeichen - wie oben bereits erwähnt - als Dauerverwaltungsakte in Form von Allgemeinverfügungen im Sinne des § 35 Satz 2 ThürVwVfG/§ 35 Satz 2 VwVfG zu qualifizieren sind, deren Wirkungen nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern während eines bestimmten Zeitraumes eintreten. Bei Klagen gegen solche Verwaltungsakte kommt es, sofern das einschlägige Fachrecht - was hier nicht der Fall

ist - nichts anderes vorschreibt und - abhängig vom zeitlichen Umfang des Aufhebungsbegehrens - regelmäßig auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Verhandlung an (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 27.01.1993 - a. a. O. -, juris Rnr. 16, Beschluss vom 05.01.2012 - 8 B 62.11 -, juris Rnr. 13 ff. sowie Urteil vom 18.11.2010 - 3 C 42.09 -, juris Rnr. 14), so dass bis dahin eingetretene Veränderungen der Sachlage zu berücksichtigen sind. Dieser Beurteilungszeitraum ist auch im vorliegenden Fall maßgebend, nachdem nichts dafür ersichtlich ist, dass von der angefochtenen verkehrsrechtlichen Anordnung für jeweils vergangene Zeiträume für die Klägerin noch nachteilige Rechtswirkungen ausgehen könnten und sie in der mündlichen Verhandlung auch deutlich gemacht hat, dass sie die Aufhebung der verkehrsrechtlichen Anordnung nicht rückwirkend, sondern mit Wirkung für die Zukunft (ex nunc) begehrt. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes konnte deshalb allein anhand der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung beurteilt werden.

Nach Auffassung des Senats steht diesem Beurteilungszeitpunkt hinsichtlich der inzidenten Überprüfung, ob die dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen zur Schadstoffentwicklung und zur Wirkung der festgelegten Maßnahmen den oben genannten rechtlichen Anforderungen genügen, auch nicht entgegen, dass insoweit nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Beschluss vom 11.07.2012 (a. a. O, juris Rnr. 7) vom Grundsatz her für die Überprüfung auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abzustellen ist, was sich unmittelbar aus § 47 und § 40 BImSchG ergibt, die ein zweistufiges Verfahren zur Sicherung der Luftqualität vorsehen (vgl. zur Zweistufigkeit: BVerwG, Beschluss vom 29.03.2007 - 7 C 9.06 -, juris Rnr. 21). Andernfalls würde es nämlich zu einer Rechtsschutzlücke führen, wenn ein Kläger durchgreifend daran gehindert wäre, sich gegen die ihn fortdauernd belastenden Verkehrszeichen auf solche nachträglichen Entwicklungen zu berufen, die die Prognosen erschüttern, auf der die angeordnete Umweltzone beruht. Darauf hat schon das Bundesverwaltungsgericht in der genannten Entscheidung hingewiesen (vgl. juris Rnr. 13), wobei es die Frage, wie einem solchen Rechtsschutzdefizit Rechnung zu tragen ist, letztlich mangels Entscheidungserheblichkeit offen gelassen hat. Als eher naheliegend hat es aber die Berücksichtigung solcher Erkenntnisse bereits im Anfechtungsprozess gesehen. Auch der Senat sieht in Fällen der vorliegenden Art, bei denen es um die Richtigkeit planerischer Entscheidungen geht, keine Veranlassung, von dem

Grundsatz abzuweichen, bei Dauerverwaltungsakten wegen ihrer fortdauernden Wirkung nachträgliche Entwicklungen schon im Anfechtungsprozess zu berücksichtigen. Dies korrespondiert mit der Verpflichtung der Behörden, von sich aus den Dauerverwaltungsakt unter Kontrolle zu halten, ihn also auf seine fortbestehende Rechtmäßigkeit zu überwachen und ihn, sobald diese nicht mehr gegeben ist, aufzuheben. Denn der Luftreinhalteplan ist periodisch auf Vollzug und Wirksamkeit der in ihm vorgegebenen Maßnahmen zu überprüfen und bei Erfordernis fortzuschreiben. Dies gilt nicht nur für den Fall, dass sich die Luftqualität weiter verschlechtert hat, Maßnahmen nicht greifen oder zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen, sondern auch für den Fall, dass sich die Luftqualität erheblich verbessert hat, so dass - nach entsprechender Wirkungskontrolle - nicht zuletzt wegen der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einzelne Maßnahmen zurückzunehmen sind, wenn sie zur Einhaltung der Grenzwerte nicht mehr erforderlich sind (vgl. hierzu Teil A Nr. 1.9 der ersten Fortschreibung des Luftreinhalteplans). Die Vorschrift des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG verpflichtet nämlich nicht dazu, Luftverunreinigungen im Allgemeinen zu minimieren, sondern vielmehr dazu, dafür Sorge zu tragen, dass Grenzwerte künftig nicht überschritten werden. Kommen die zuständigen Stellen, hier zunächst das Thüringer Landesverwaltungsamt, das nach § 3 Abs. 2 Nr. 1c der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen auf den Gebieten des Immissionsschutzes und des Treibhausgas-Emissionshandels (ThürBImSchGZVO) a. F. ursprünglich für die Aufstellung des Plans nach § 47 Abs. 1 BImSchG zuständig war und dann - nach Änderung dieser Verordnung durch Artikel 22 des Thüringer Verwaltungsreformgesetzes 2018 (ThürVwRG 2018) vom 18.12.2018 - das Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 1c ThürBImSchGZVO n. F.) dieser generellen Überwachungspflicht (auch) während des laufenden Anfechtungsprozesses nicht nach, wäre es nicht sachgerecht, den Betroffenen darauf zu verweisen, diese Verpflichtung bzw. seinen Anspruch auf Aufhebung des streitigen Verkehrsverbots in einem hiervon gesonderten Verfahren durchzusetzen.

Der Senat kann es deshalb vorliegend dahinstehen lassen, ob die hier der ersten Fortschreibung des Luftreinhalteplans zugrunde liegenden Prognosen den rechtlichen Anforderungen im Zeitpunkt des Erlasses des Luftreinhalteplans im Januar 2012 genügten, weil sie jedenfalls durch nachträgliche Entwicklungen und Erkenntnisse so in Frage gestellt werden, dass sie keine ausreichende Grundlage mehr für die Rechtmäßigkeit des Luftreinhalteplans bilden können und sich eine Fortschreibung des Plans

aufdrängt. Zwar lässt sich ohne eine auf die Umweltzone bezogene gutachterliche Wirkungsanalyse nicht positiv feststellen, dass eine Überschreitung der in Rede stehenden Immissionsgrenzwerte der 39. BImSchV auch ohne das angeordnete Fahrverbot in Erfurt bereits jetzt (oder in absehbarer Zeit) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann. Zur Überzeugung des Senats steht aber fest, dass die damals erstellten Prognosen gegenwärtig nicht mehr tragfähig sind und sie für die Zukunft eine Aufrechterhaltung der Umweltzone nicht mehr rechtfertigen können. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Bereits in dem für das der ersten Fortschreibung des Luftreinhalteplans zugrunde liegenden Basisjahr 2009 wurden offenbar wegen einer Vielzahl von bereits der im Luftreinhalteplan 2005 vorgegebenen und insbesondere realisierten verkehrsbezogenen Maßnahmen an der Verkehrsmessstation in der Bergstraße, die in einem kritischen Straßenabschnitt liegt und an der bislang die höchsten Belastungen ermittelt und künftig erwartet wurden, Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Staub (Partikel PM₁₀) gemessen, die sich auf einem sehr niedrigen Niveau bewegten. So wurde der nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV einzuhaltende über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert (Jahresmittelwert) für NO₂ von 40 µg/m³ nur um 3 µg/m³ überschritten. Der über den Tag gemittelte Immissionsgrenzwert von 50 µg/m³ für Partikel PM₁₀, der nach § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV an 35 Tagen im Jahr überschritten werden darf, wurde lediglich an drei weiteren Tagen nicht eingehalten, während der nach § 4 Abs. 2 der 39. BImSchV einzuhaltende über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Partikel PM₁₀ von 40 µg/m³ (Jahresmittelwert) mit 31 µg/m³ bereits deutlich unterschritten wurde. Nach den auf der Internetseite der Thüringer Landesanstalt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz veröffentlichten Messwerten hat sich die Luftqualität dort in den vergangenen Jahren weiterhin kontinuierlich verbessert. Die Umweltzone wurde - neben weiteren geplanten Maßnahmen - im Oktober 2012 eingeführt. Trotz der nur kurzen Zeit ihrer Wirkung für das verbleibende Jahr wurde 2012 an der Messstation in der Bergstraße der Jahresmittelgrenzwert für NO₂ bereits mit 38 µg/m³ und auch 2013 mit 39 µg/m³ eingehalten. Die Einhaltung dieses Grenzwertes lässt sich auch für die nachfolgenden Jahre feststellen. So sank der Wert stetig auf zuletzt 27 µg/m³ im Jahr 2019. Auch die Immissionsgrenzwerte für Partikel PM₁₀ wurden an der Messstation in der Bergstraße in den Jahren 2012 bis 2019 uneingeschränkt eingehalten. So wurden in keinem einzigen dieser Jahre mehr als die zugelassenen 35 Tage mit Überschreitungen des Tagesmittels ermittelt. Nach einem

Wert von 31 Tagen 2014 sank der Wert beständig auf vier Tage im Jahr 2019. Der Jahresmittelwert entwickelte sich von $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahr 2012 auf $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahr 2019. Kein anderes Bild ergibt sich an der Messstation in der Heinrichstraße (Passivsammler NO_2 von 2010 bis 2018). Soweit hier in den Jahren 2012 bis 2019 die Werte gemessen wurden, was nicht durchgängig der Fall war, ergab sich in keinem Jahr eine Überschreitung der Grenzwerte für NO_2 und Partikel PM_{10} . So wurde für NO_2 bereits beginnend mit dem Jahr 2015 kein Jahresmittelwert mehr von über $34 \mu\text{g}/\text{m}^3$ gemessen. 2019 betrug der Wert nur noch $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Auch konnte in den Jahren 2012 bis 2018 an keinem Tag eine Überschreitung des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nachgewiesen werden. Im Jahr 2019 wurde das Tagesmittel an nur insgesamt zwei Tagen überschritten. Der Jahresmittelwert wurde in der Heinrichstraße ausschließlich im Jahr 2019 ermittelt und mit $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$ gemessen. An den weiteren Messstationen (Passivsammler in der Magdeburger Allee, in der Schillerstraße und in der Walkmühlstraße) wurden die Werte für NO_2 im Zeitraum zwischen 2012 bis 2019 ebenfalls nicht in allen Jahren ermittelt. Soweit dort aber gemessen wurde, kam es allein 2012 in der Walkmühlstraße zu einer Überschreitung von $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Ansonsten sind die Werte an allen Messstationen andauernd weiter gesunken, so 2015 in der Magdeburger Allee auf $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und 2019 in der Schillerstraße auf $26 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und in der Walkmühlstraße auf $21 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Angesichts eines Zeitraums von 9 Jahren, in denen die jeweiligen Immissionsgrenzwerte deutlich eingehalten wurden und angesichts der zwischenzeitlich erreichten erheblichen Unterschreitung der Grenzwerte, die wegen der Betrachtung eines längeren Zeitraums auch nicht mit wetterbedingten Schwankungen zu erklären ist und sich im Übrigen im Jahr 2020 noch weiter vergrößert hat (Bergstraße: Jahresmittel für NO_2 $23 \mu\text{g}/\text{m}^3$, Anzahl Tage mit Überschreitungen des Tagesmittels für Partikel PM_{10} 1 Tag), wobei in diesem Jahr das Verkehrsaufkommen wegen der Corona-Pandemie allerdings geringer gewesen sein dürfte, ist es evident, dass die der Luftreinhalteplanung zugrunde liegenden Prognosen für eine Aufrechterhaltung der Umweltzone nicht mehr tragfähig sind. Dafür, dass dieser erhebliche Rückgang der Werte allein auf die Einführung und die Beibehaltung dieses Verkehrsverbots zurückzuführen ist, hat die Beklagte nichts vorgetragen. Es ist auch ansonsten nichts dafür ersichtlich. Dies gilt insbesondere, wenn man in Rechnung stellt, dass eine Vielzahl von weiteren verkehrsbezogenen Maßnahmen in den Jahren 2012 bis heute kontinuierlich fortgeführt worden sind und insbesondere in dieser Zeit die Fahrzeugflotte weiter modernisiert wurde,

so dass der Bestand der der Schadstoffgruppe 4 zugehörigen Fahrzeuge, der Anfang 2010 bei den in Erfurt gemeldeten Pkw ohnehin schon bei 90 % und bei den leichten und schweren Nutzfahrzeugen bei immerhin 38 % lag (vgl. Schlussbericht der A_____ GmbH, März 2011, S. 8), sich weiter erhöht haben dürfte. Insoweit passt es ins Bild, dass die zuständige Behörde nach dem Vortrag der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat für die nahe Zukunft eine Wirkungsabschätzung für die Aufhebung der Umweltzone angekündigt hat. Erweisen sich somit die dem Luftreinhalteplan zugrunde gelegten Prognosen offensichtlich als nicht mehr tragfähig, hat dies die Aufhebung der streitgegenständlichen verkehrsrechtlichen Anordnung zur Folge.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht
Jenaer Straße 2 a
99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Hüscher

Hoffmann

Thull

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf 5.000 € festgesetzt.

G r ü n d e

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. §§ 47, 52 Abs. 2 GKG. Dabei folgt der Senat der Empfehlung in Nummer 46.14 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Fassung vom Mai/Juni 2012 mit den im Juli 2013 beschlossenen Änderungen, NVwZ 2013, Beilage 2 [zu Heft 23/2013]).

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Hüscher

Hoffmann

Thull