

## Dieselfahrverbote

§§ 47 Abs. 1, 40 Abs. 1, 3 BImSchG, § 3 Abs. 2 39. BImSchV  
BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17  
stud. iur. Frederike Hirt, stud. iur. Jendrik Wüstenberg (B.A.)

Die niedersächsische, kreisfreie Stadt S wird im Innenstadtbereich von der vielbefahrenen C-Straße durchzogen. Die Messstelle der C-Straße zeigt 2017 als Jahresmittelwert einen Wert von 59 Mikrogramm pro Kubikmeter ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) Stickstoffdioxiden ( $\text{NO}_2$ ) an. Diese werden zu 53 % von Fahrzeugen mit Dieselmotoren ausgestoßen. Am schonendsten sind die neuen Dieselmotoren der Klassifikation „Euro VI“. Nachgewiesen ist, dass  $\text{NO}_2$  die Atemwege stark angreift und dadurch gesundheitsschädigend ist.

Die S hat daher gem. § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan (LRP) aufgestellt, um die Werte zu verringern. Darin werden vielfältige Maßnahmen zur Verringerung der  $\text{NO}_2$ -Werte geprüft. Umgesetzt werden sollen im Einzelnen die Förderung von Elektromobilität, Anreize zur ÖPNV- und Fahrradnutzung, die Nachrüstung der ÖPNV-Busse mit schonenden SCRT-Filterssystemen, der Einsatz von emissionsgeminderten Baumaschinen und die Verdopplung von Parkgebühren. Bei Umsetzung aller Maßnahmen wird bis 2020 eine Verringerung auf  $57 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , bis 2022 auf  $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$  prognostiziert.

Dieselfahrverbote werden zwar geprüft, aber nicht für die Umsetzung in Betracht gezogen. Dabei würden solche für alle Dieselmotoren bis auf die Klasse „Euro VI“ in Kombination mit den anderen Maßnahmen die  $\text{NO}_2$ -Werte bis 2020 sogar auf  $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bzw. bis 2022 auf  $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$  verringern.

Die S lehnt Dieselfahrverbote mit der Begründung ab, dass es an einer Ermächtigungsgrundlage mangle. Solange der Bundesgesetzgeber nicht handle, bspw. in Form einer „Blauen Plakette“, seien ihr die Hände gebunden. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) ist empört. Auf der C-Straße bestehe ein unionsrechtswidriger Zustand, der für die Bewohner eine starke Gesundheitsschädigung bedeute. Dieser Zustand müsse schnellstmöglich behoben werden, selbst wenn Dieselfahrverbote die Folge seien.

Unmittelbar nach dem Beschluss des Luftreinhalteplans klagt die DUH vor dem zuständigen Verwaltungsgericht auf Änderung des Plans unter Beachtung aller Maßnahmen, die zum schnellstmöglichen Erfolg führen. Namentlich seien Dieselfahrverbote in Kombination mit den anderen Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.

Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?

## Einordnung

Seit 2011 klagt die DUH vor deutschen Verwaltungsgerichten gegen zu hohe NO<sub>2</sub>-Werte in einigen deutschen Großstädten.<sup>1</sup> Die Verringerung der Werte ist seit jeher ein schleichender Prozess, als einzig zielführende Maßnahme gelten mittlerweile Dieselfahrverbote.<sup>2</sup> So entschieden 2016 und 2017 auch das VG Düsseldorf und das VG Stuttgart.<sup>3</sup> Mit Sprungrevision zum Bundesverwaltungsgericht wurden die Entscheidungen in großen Teilen bestätigt.<sup>4</sup> Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu Dieselfahrverboten wurde medial mit großem Interesse verfolgt und politisiert. Hinter dem Fall verbergen sich nicht nur wirtschaftliche Interessen, sondern auch komplizierte rechtliche Fragestellungen. Grundlage der rechtlichen Einordnung bildet die 2008 in Kraft getretene europäische Richtlinie (RL) 2008/50/EG und seit ihrer Umsetzung in nationales Recht 2010 die §§ 47 Abs. 1, 40 Abs. 1 BImSchG sowie die 39. BImSchV. Der von der 39. BImSchV und der RL 2008/50/EG vorgeschriebene NO<sub>2</sub>-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> wird in einigen deutschen Großstädten stark überschritten. Verantwortlich sind hierfür in großen Teilen dieselbetriebene Fahrzeuge.<sup>5</sup> So lagen 2016 in der Corneliusstraße in Düsseldorf Werte von 58 µg/m<sup>3</sup> vor, in Stuttgart am Neckartor wurden sogar

Werte von 82 µg/m<sup>3</sup> erreicht.<sup>6</sup> Sobald der Grenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> überschritten wird, hat die zuständige Behörde gem. § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Fraglich ist, ob Dieselfahrverbote eine rechtmäßige Maßnahme darstellen, die im Rahmen der Aufstellung des Plans in Betracht gezogen werden muss. Ein wichtiges Problem ist hierbei die Frage nach der erforderlichen Ermächtigungsgrundlage.

## Leitsätze

Wenn der Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> überschritten wird und das Verhängen von Dieselfahrverboten die einzige Möglichkeit darstellt, die Überschreitung schnellstmöglich zu beheben, muss diese Möglichkeit gemäß dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts genutzt werden. Das ergibt sich aus Art. 23 Abs. 1 UA. 2 RL 2008/50/EG. Entgegenstehendes nationales Recht bleibt insoweit unangewendet.

Dieselfahrverbote müssen dem unionsrechtlich gebotenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. So muss der LRP mindestens bei zonenbezogenen Fahrverboten Ausnahmen vorsehen, beispielsweise für Anliegerinnen und Anlieger, Händlerinnen und Händler, Lieferantinnen und Lieferanten. Auch dürfen bis zum 01.09.2019 keine Fahrzeuge der Fahrzeugklasse „Euro V“ betroffen sein.

**(Leitsätze der Redaktion)**

1 Z.B. VG Hamburg, Urt. v. 05.11.2014 – 9 K 1280/13; VG München, Urt. v. 09.10.2012 – M 1 K 12/1046; VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011 – 4 K 757/11.WI.

2 Weise, Verkehrsverbote für Dieseldieselfahrzeuge zur Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid außerhalb von Umweltzonen, I+E 2016, 114 (114); so den Prognosen in einigen LRP zu entnehmen: 3. Fortschreibung des LRP Stuttgart, [https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhalteplan/541\\_s\\_luft\\_stutt\\_LRP\\_3\\_FS\\_Entw.pdf](https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/Abt5/Ref541/Luftreinhalteplan/541_s_luft_stutt_LRP_3_FS_Entw.pdf), (Stand: 01.06.2018), S. 69; 2. Fortschreibung des LRP Hamburg, <http://www.hamburg.de/contentblob/9024022/7dde37bb04244521442fab91910fa39c/data/d-lrp-2017.pdf>, (Stand: 01.06.2018), S. 109, 119.

3 VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15; VG Düsseldorf, Urt. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15.

4 BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17.

5 Faßbender, Der Dieselskandal und der Umweltschutz, NJW 2017, 1995 (2000f.); Weise (Fn. 2), I+E 2016, 114 (114); <https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide>, (Stand: 15.05.2018).

6 Bericht über die Luftqualität des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW, [https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/luft/immissionen/ber\\_trend/Bericht\\_ueber\\_die\\_Luftqualitaet\\_im\\_Jahr\\_2016.pdf](https://www.lanuv.nrw.de/fileadmin/lanuv/luft/immissionen/ber_trend/Bericht_ueber_die_Luftqualitaet_im_Jahr_2016.pdf), (Stand: 01.06.2018), Anlage 5 Abbildung 2; 3. Fortschreibung des LRP Stuttgart (Fn. 2), S. 34, 39.

## Gutachterliche Lösung

Die Klage der DUH hat Aussicht auf Erfolg, sofern sie zulässig und soweit sie begründet ist.

- A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
- B. Zulässigkeit
  - I. Statthafte Klageart
    - 1. Verpflichtungsklage
    - 2. Allgemeine Leistungsklage
  - II. Klagebefugnis
  - III. Klagefrist/Verwirkung
  - IV. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
  - V. Richtiger Klagegegner
  - VI. Allg. Rechtsschutzbedürfnis
  - VII. Ergebnis der Zulässigkeit

### A. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Aufdrängende Sonderzuweisungen sind nicht ersichtlich. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs richtet sich daher nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Es bedarf zunächst einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt vor, wenn die streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlich ist. Nach der Sonderrechtstheorie ist dies der Fall, wenn durch die Norm allein ein Träger öffentlicher Gewalt als solcher berechtigt oder verpflichtet wird.<sup>7</sup> § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG verpflichtet einzig die zuständige Behörde, also einen Träger öffentlicher Gewalt. Streitentscheidende Norm ist folglich eine Norm des öffentlichen Rechts. Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit ist auch eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben. Abdrängende Sonderzuweisungen sind nicht ersichtlich. Der Verwaltungsrechtsweg ist somit gem. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

### B. Zulässigkeit

Die Klage der DUH müsste zulässig sein.

<sup>7</sup> Ehlers/Schneider in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 33. EL Juni 2017, § 40 Rn. 226.

### I. Statthafte Klageart

Die Klage der DUH müsste zunächst statthaft sein. Die statthafte Klageart richtet sich nach dem klägerischen Begehren, § 88 VwGO. Die DUH begehrt die Änderung des LRP.

#### 1. Verpflichtungsklage

Als statthafte Klageart käme zunächst gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO die Verpflichtungsklage in Betracht. Diese ist statthaft, wenn ein LRP ein Verwaltungsakt i.S.d. § 1 Abs. 1 NVwVfG<sup>8</sup> i.V.m. § 35 S. 1 VwVfG ist. Ein erforderliches Merkmal des Verwaltungsakts ist seine Regelungswirkung nach außen. Hieran fehlt es, wenn ein reines Verwaltungsinternum vorliegt, welches nur der Vorbereitung zum Erlass eines oder mehrerer Verwaltungsakte dient.<sup>9</sup> Die Regelung des § 45 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG ermächtigt nicht zum Eingriff in private Rechte, vielmehr bedürfen die einzelnen im LRP vorgesehenen Maßnahmen jeweils spezieller gesetzlicher Ermächtigungen und des Erlasses der auf diese gestützten Einzelfallregelungen. Der LRP hat dahingehend eher einen programmatischen Charakter und ist seiner Rechtsnatur nach einer internen Verwaltungsvorschrift ähnlich.<sup>10</sup> Dem LRP der S fehlt es an der Regelungswirkung nach außen. Ein Verwaltungsakt liegt mithin nicht vor, sodass die Verpflichtungsklage als statthafte Klageart ausscheidet.

#### 2. Allgemeine Leistungsklage

Indes könnte die allgemeine Leistungsklage statthaft sein. Diese ist in der VwGO nicht ausdrücklich geregelt, wird aber z.B. in den §§ 43 Abs. 2, 111 und 113 Abs. 4 VwGO erwähnt. Die allgemeine Leistungsklage ist auf jedes behördliche Verhalten – gleich ob Tun, Dulden oder Unterlassen – gerichtet, das nicht Verwaltungsakt ist.<sup>11</sup> Die begehrte Änderung des LRP ist ein Tun der Behörde. Mithin ist die allgemeine Leistungsklage die statthafte Klageart.

<sup>8</sup> Auf diesen Verweis wird im Folgenden verzichtet.

<sup>9</sup> Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2018, § 35 Rn. 148.

<sup>10</sup> BVerwGE 128, 278 (288); BVerwG NVwZ 2012, 1175 (1176).

<sup>11</sup> Pietzker in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung (Fn.7), § 42 Abs. 1 Rn. 150.

## II. Klagebefugnis

Die allgemeine Leistungsklage erfordert nach überwiegender Auffassung analog § 42 Abs. 2 VwGO das Vorliegen einer Klagebefugnis. Dies dient der Ausschaltung von der VwGO fremden Popularklagen.<sup>12</sup> § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4a UmwRG i.V.m. Ziff. 2.2 der Anlage 5 UVPG regelt ausdrücklich, dass Umweltverbände bei Klagen auf Erlass oder Fortschreibung eines LRP klagebefugt sind. Die DUH ist ein gem. § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband und somit gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4a UmwRG i.V.m. Ziff. 2.2 der Anlage 5 UVPG klagebefugt.

## III. Klagefrist/Verwirkung

Eine Klagefrist ist für die allgemeine Leistungsklage nicht vorgesehen. Anzeichen für eine Verwirkung des Klagerechts sind nicht ersichtlich.

## IV. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Die DUH ist als eingetragener Verein eine juristische Person und damit gem. §§ 61 Nr. 1 Alt. 2, 63 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig. Gem. § 62 Abs. 3 Hs. 1 Alt. 1 VwGO handeln für Vereinigungen ihre gesetzlichen Vertreter und Vorstände. Nach § 26 Abs. 1 S. 2 BGB wird der Verein vom Vorstand vertreten, womit die DUH prozessfähig ist. Die Stadt S ist als kommunale Gebietskörperschaft eine juristische Person des öffentlichen Rechts und somit gem. §§ 61 Nr. 1 Alt. 2, 63 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig. Die Stadt S ist gem. § 62 Abs. 3 Hs. 1 Alt. 2 VwGO i.V.m. § 86 Abs. 1 S. 2 NKomVG prozessfähig und wird von ihrer Hauptverwaltungsbeamtin oder ihrem Hauptverwaltungsbeamten, in der kreisfreien Stadt nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 NKomVG die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister, vertreten.

## V. Richtiger Klagegegner

Der richtige Klagegegner folgt bei der allgemeinen Leistungsklage aus dem allgemeinen Rechtsträgerprinzip, wonach die Klage gegen diejenige Körperschaft zu richten ist, gegenüber der der Kläger das

von ihm geltend gemachte Recht behauptet.<sup>13</sup> Rechtsträger ist hier die Stadt S und somit richtiger Klagegener.

## VI. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Ein leichter oder effektiverer Weg als die Klage, um das Begehren der DUH auf Änderung des LRP zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Eine Pflicht zur vorherigen Antragstellung besteht bei der allgemeinen Leistungsklage nicht.<sup>14</sup>

## VII. Ergebnis der Zulässigkeit

Die Klage der DUH ist als allgemeine Leistungsklage zulässig.

### C. Begründetheit

I. Anspruchsgrundlage § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG

II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen

1. Zuständigkeit

2. Amtspflicht ab Überschreitung der Jahresmittelwerte

III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen

1. Tatbestand des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG

2. Rechtsfolge

a) Abwägungsdefizit

aa) Ermächtigungsgrundlage (!)

bb) Formelle und Materielle Rechtmäßigkeit

**b) Ermessensreduzierung auf Null (!)**

c) Zwischenergebnis

IV. Ergebnis der Begründetheit

D. Ergebnis

### C. Begründetheit

Die allgemeine Leistungsklage ist begründet, soweit die DUH Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans dahingehend hat, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelgrenzwertes enthält.

<sup>13</sup> Schoch in: Schoch/Schneider/Bier (Fn. 7), § 78 Rn. 48.

<sup>14</sup> BVerwG Beck RS 2003, 21180.

<sup>12</sup> BVerwGE 17, 87 (91); 36, 192 (199).

**I. Anspruchsgrundlage § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG**  
Anspruchsgrundlage ist § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG.

## II. Formelle Anspruchsvoraussetzungen

### 1. Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit der S ergibt sich aus § 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Ziff. 8.1.1.9 der Anlage Zust-VO-Umwelt-Arbeitsschutz, die örtliche aus § 3 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG.

### 2. Amtspflicht ab Überschreitung der Jahresmittelwerte

Der Erlass eines Luftreinhalteplans ist bei Überschreitung der Jahresmittelwerte eine Amtspflicht der Behörde.<sup>15</sup> Die Behörde muss folglich von sich aus tätig werden.

## III. Materielle Anspruchsvoraussetzungen

### 1. Tatbestand

Zunächst müsste der Tatbestand des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG erfüllt sein. Das ist der Fall, wenn die Immissionsschutzwerte aus §§ 47 Abs. 1 S. 1, 48a Abs. 1 BImSchG, § 3 Abs. 2 39. BImSchV überschritten sind und keine sofortigen Anordnungen zur Behebung der Überschreitung ausreichend erscheinen.<sup>16</sup> Gem. § 3 Abs. 2 39. BImSchV liegt der zulässige NO<sub>2</sub>-Jahresmittelgrenzwert bei 40 µg/m<sup>3</sup>. Der über das Jahr 2017 gemessene Mittelwert der C-Straße liegt bei 59 µg/m<sup>3</sup>. Aufgrund des deutlich zu hohen Jahresmittelwerts sind keine sofort anordnungsfähigen Maßnahmen ersichtlich, die die Überschreitung zeitnah beseitigen können. Der Tatbestand des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG ist erfüllt.

### 2. Rechtsfolge

Bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 47 Abs. 1 S. 1 BImSchG, liegt eine gebundene Entscheidung vor. Insofern hat die zuständige Behörde

einen LRP zu erlassen. Ob ein LRP erlassen wird, kann sie daher nicht entscheiden. Bezüglich der Gestaltung des LRP kommt der zuständigen Behörde indes ein Planungsspielraum zu, sie hat ein Planungsermessen, „wie“ sie den LRP gestaltet.<sup>17</sup> Inwieweit und nach welchen Maßstäben ein Planungsermessen gerichtlich überprüfbar ist, ist nicht abschließend geklärt. Schwierigkeiten bereiten regelmäßig die komplexen, mehrdimensionalen Abwägungsprozesse zwischen teils in Konflikt stehenden Zielen.<sup>18</sup> Es ergeben sich einige Besonderheiten zu der gewöhnlichen Ermessensprüfung.<sup>19</sup>

Das Planungsermessen bzgl. eines LRP hat seinen Schwerpunkt in der Gestaltung des LRP. Dieses Gestaltungsermessen lässt sich wiederum in eine zweistufige Vorgehensweise unterteilen. Auf der ersten Stufe müssen alle grundsätzlich geeigneten Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit hin geprüft werden.<sup>20</sup> Auf zweiter Stufe müssen die Maßnahmen ausgewählt werden, mit denen der Jahresmittelgrenzwert am schnellsten erreicht werden kann.<sup>21</sup> Dieses sogenannte Minimierungsgebot folgt aus § 47 Abs. 1 S. 3 BImSchG, § 27 Abs. 3 39. BImSchV, orientierend an Art. 23 Abs. 1 UA. 2 S. 1 RL 2008/50/EG. Es enthält eine zeitliche Vorgabe, die nicht zur Disposition der Planungsbehörde steht.<sup>22</sup> Danach ist die Schadstoffbelastung im Sinne eines effektiven Gesundheitsschutzes möglichst schnell auf den vor-

<sup>17</sup> VG Sigmaringen, Urt. v. 22.10.2014 – 1 K 154/12, zitiert nach juris Rn. 41; Jarras in: Jarras (Fn. 15), § 47 Rn. 12; Halmschlag, Anm. zu VG Wiesbaden, Urt. v. 30.06.2015 – 4 K 97/15.WI, jurisPR-UmwR 12/2015 Anm. 4.

<sup>18</sup> Gerhardt in: Schoch/Schneider/Bier (Fn. 7), VwGO, § 40 Rn. 28; Bull/Mehde, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre, 9. Aufl. 2015, Rn. 602; Waechter, Polizeiliches Ermessen zwischen Planungsermessen und Auswahlermessen, VerwArch 88 (1997), 298 (312).

<sup>19</sup> BVerwGE 55, 220 (226); Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 9), § 40 Rn. 42; Gerhardt in: Schoch/Schneider/Bier (Fn. 7), VwGO, § 40 Rn. 28.

<sup>20</sup> VG Wiesbaden, Urt. v. 30.06.2015 – 4 K 97/15.WI, zitiert nach juris Rn. 16; Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer (Fn. 16), § 47 BImSchG Rn. 23f.

<sup>21</sup> BVerwG NVwZ 2014, 64 (69); VG Sigmaringen, Urt. v. 22.10.2014 – 1 K 154/12 – juris Rn. 49; Halmschlag, Anm. zu VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, jurisPR-UmwR 11/2017 Anm. 1.

<sup>22</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, zitiert nach juris Rn. 143.

<sup>15</sup> Jarras in: Jarras, Bundesimmissionsschutzgesetz, 12. Aufl. 2017, § 47 Rn. 12.

<sup>16</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15 – juris Rn. 142; Jarras in: Jarras (Fn. 15), § 47 Rn. 8, 11; Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 84. EL Juli 2017, § 47 BImSchG Rn. 12.

gegebenen Grenzwert zu reduzieren. Das Gestaltungsermessen der Behörde wird insofern gesetzlich gelenkt, wenn lediglich die Auswahl einer Maßnahme eine baldige Reduzierung erwarten lässt.<sup>23</sup> Letztendlich müssen die ausgewählten Maßnahmen auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Dieser ergibt sich aus dem Wesen der Grundrechte, dem Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG, aber auch aus § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG.<sup>24</sup> Fraglich ist demzufolge, ob die Behörde ermessensfehlerfrei, das heißt insbesondere ohne Abwägungsfehler im Rahmen der Gestaltung des LRP, gehandelt hat.

#### a) Abwägungsdefizit

Es könnte ein Abwägungsdefizit vorliegen, wenn S nicht alle grundsätzlich geeigneten Maßnahmen für die Umsetzung in Betracht gezogen hat. Ein Abwägungsdefizit im Rahmen eines planerischen Ermessens liegt vor, wenn die Behörde nicht alle Maßnahmen in die Abwägung einbezogen oder sie falsch gewichtet hat.<sup>25</sup> Als grundsätzlich geeignete Maßnahmen kommen alle behördlichen Aktivitäten in Betracht, die rechtmäßig sind.<sup>26</sup> S hat Dieselfahrverbote zwar auf ihren Effekt überprüft. Gleichzeitig wurden Dieselfahrverbote mit der Begründung nicht für die Umsetzung in Betracht gezogen, dass es sich dabei um eine rechtswidrige Maßnahme handele. Konkret meint S, es mangle an einer Ermächtigungsgrundlage. Es bedürfe erst dem Handeln des Bundesgesetzgebers, bspw. in Form der „Blauen Plakette“. Wenn die rechtliche Einschätzung der S zutrifft, dann musste sie Dieselfahrverbote nicht als mögliche Maßnahme miteinbeziehen. Ein Abwägungsdefizit läge insofern nicht vor. Fraglich ist, ob es sich bei Dieselfahrverboten tatsächlich um eine rechtswidrige Maßnahme handelt.

<sup>23</sup> BVerwG NVwZ 2014, 64 (69); VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, zitiert nach juris Rn. 143; VG Düsseldorf, Urt. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15, zitiert nach juris Rn. 32.

<sup>24</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 36; BVerwG NVwZ 2014, 64 (69); VG Wiesbaden, Urt. v. 30.06.2015 – 4 K 97/15.WI, zitiert nach juris Rn. 18; *Hansmann/Röckinghausen* in: *Landmann/Rohmer* (Fn. 16), § 47 BImSchG Rn. 28.

<sup>25</sup> *Bull./Mehde* (Fn. 18), Rn. 605.

<sup>26</sup> BT-Drs. 14/8450, S. 13; *Jarras* in: *Jarras* (Fn. 15), § 47 Rn. 15f.

#### aa) Ermächtigungsgrundlage

Zunächst müsste eine Ermächtigungsgrundlage vorliegen. Gemäß dem Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG bedarf es bei Eingriffen in Grundrechte, mindestens in Art. 2 Abs. 1 GG, einer Ermächtigungsgrundlage in Form eines formellen und materiellen Gesetzes.<sup>27</sup> Verhängt die S Dieselfahrverbote, werden die betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer stark in den Nutzungsrechten an ihren dieselebetriebenen Autos eingeschränkt. Es liegt ein Eingriff i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG vor. Eine Ermächtigungsgrundlage ist folglich erforderlich. Fraglich ist, welche Norm als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommt.

**Anmerkung:** Dieselfahrverbote stellen zumindest einen Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG dar, jede Ansicht argumentiert daher mit dem Vorliegen/Nichtvorliegen einer Ermächtigungsgrundlage.

Im Kern geht es um § 40 Abs. 1 BImSchG: „Die zuständige Straßenverkehrsbehörde beschränkt oder verbietet den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan (...) dies [vorsieht]. Die Straßenverkehrsbehörde kann (...) Ausnahmen von Verboten oder Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs zulassen, wenn unaufschiebbare oder überwiegende Gründe des Gemeinwohls dies erfordern.“ Wenn in einem LRP ein Fahrverbot festgelegt wurde, kann die Straßenverkehrsbehörde dieses nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften verhängen. Fraglich ist, ob § 40 Abs. 1 BImSchG als Rechtsgrundlage für Dieselfahrverbote ausreicht oder zusätzlich der Tatbestand der jeweiligen straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften vorliegen muss.

Dieses hängt davon ab, ob § 40 Abs. 1 BImSchG als Rechtsfolgen- oder Rechtsgrundverweis auszulegen ist. Wäre es ein Rechtsfolgenverweis, könnte auf straßenverkehrsrechtliches Instrumentarium zurückgegriffen werden, ohne dass dessen Voraussetzungen vorliegen müssten. Bei einem Rechtsgrund-

<sup>27</sup> *Jarras* in: *Jarras* (Fn. 15), § 47 Rn. 52.

verweis müsste indes der Tatbestand der jeweiligen straßenverkehrsrechtlichen Normen vorliegen. Straßenverkehrsrechtliche Vorschriften ergeben sich unter anderem aus der StVO. Das hierbei in Betracht kommende Instrumentarium sind einerseits streckenbezogene Fahrverbote über das Zeichen 251, andererseits zonenbezogene Fahrverbote über die Zeichen 270.1, 270.2. Die zonenbezogenen Fahrverbote sind heute schon stark verbreitet. Sie sind in Form der grünen, gelben und roten Plaketten bekannt. Das Zeichen 251 ist hingegen ein allgemeines Fahrverbot, welches für einzelne Strecken eingesetzt wird.

Neben dem § 40 Abs. 1 BImSchG und der StVO sollte im Hinterkopf behalten werden, dass das aktuelle System der §§ 47, 40 BImSchG, 39. BImSchV in nationales Recht umgesetztes Unionsrecht ist. Hierbei ist insbesondere an das Institut des Anwendungsvorrangs von Unionsrecht bei entgegenstehendem nationalen Recht zu denken.



Zeichen 251



Zeichen 270.1



Zeichen 270.2

### (1) VG Düsseldorf

Das VG Düsseldorf argumentiert damit, dass es mit § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG bereits eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage gebe. Diese enthalte einen Rechtsfolgenverweis auf die Regelungen der StVO. Die Dieselfahrverbote können dann durch das Zusatzzeichen 251 aus der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO umgesetzt werden.<sup>28</sup> Hiernach würde es grundsätzlich eine Ermächtigungsgrundlage für Dieselfahrverbote geben, sodass sie je nach Art der Umsetzung rechtmäßig sein können.

<sup>28</sup> VG Düsseldorf, Urt. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15, zitiert nach juris Rn. 46f.

### (2) VG Stuttgart

Das VG Stuttgart kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, begründet den Weg dorthin jedoch auf andere Weise. Es meint, offen lassen zu können, ob es sich bei § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG um einen Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweis handelt, denn die Durchsetzung von Dieselfahrverboten richte sich ohnehin nach dem Instrumentarium der StVO.<sup>29</sup> Maßgeblich sei § 45 Abs. 1f StVO i.V.m. Zeichen 270.1, 270.2. Das Zeichen 270.1 bestimmt den Anfang einer Umweltzone, das Zeichen 270.2 bestimmt das Ende. Von dem Verbot, in eine Umweltzone hineinzufahren, macht bis jetzt die Regelung der grünen, gelben und roten Umweltplaketten eine Ausnahme. Von dieser Ausnahme könnte nach Ansicht des Gerichts eine Rück-Ausnahme gemacht werden. Das hierfür erforderliche Zusatzzeichen sei von der Straßenverkehrsbehörde frei zu setzen.<sup>30</sup> Selbst für Dieselfahrzeuge, die bisher eine grüne, gelbe oder rote Plakette haben, würde dann ein Fahrverbot in der Umweltzone bestehen.<sup>31</sup> Demzufolge sei die Regelung in Form der Umweltzone ergänzbar. Eine Ermächtigungsgrundlage läge mit der bestehenden Regelung daher vor, sodass Dieselfahrverbote je nach anschließender Umsetzung rechtmäßig sein können.

### (3) Andere Ansicht

Eine andere Ansicht lehnt eine Ermächtigungsgrundlage für Dieselfahrverbote ab. Sie meint, dass es sich bei § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG um einen Rechtsgrundverweis handle. Die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften müssten daher Raum für Dieselfahrverbote bieten. Weder die strecken- noch zonenbezogenen Verbote würden ausdrücklich Dieselfahrverbote aufgrund zu hoher NO<sub>2</sub>-Werte regeln. Eine Ermächtigungsgrundlage läge daher nicht vor.<sup>32</sup> Hiernach

<sup>29</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, zitiert nach juris Rn. 249.

<sup>30</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, zitiert nach juris Rn. 281.

<sup>31</sup> VG Stuttgart, Urt. v. 26.07.2017 – 13 K 5412/15, zitiert nach juris Rn. 259ff.

<sup>32</sup> Zumindest zweifelnd: VGH München NVwZ 2017, 894 (896); Lenz, Fahrverbote für Dieselfahrzeuge in Umweltzonen trotz grüner Plakette?, NVwZ 2017, 858 (861).

träfe die Argumentation der S zu. Dieselfahrverbote könnten danach nicht rechtmäßig umzusetzen sein.

#### (4) BVerwG

Das BVerwG hat in seiner Entscheidung vom 27.02.2018 die Urteile der VG Düsseldorf und Stuttgart im Ergebnis bestätigt. Dennoch teilt es nicht die Argumentation beider Gerichte. Zwar sei § 40 Abs. 1 S. 1 BImSchG die Ermächtigungsgrundlage für Fahrverbote in einem Luftreinhalteplan.<sup>33</sup> Auf Grundlage des § 40 Abs. 3 BImSchG habe der Verordnungsgeber allerdings mit abschließender Wirkung die 35. BImSchV erlassen. Diese regle die Kriterien ab wann Fahrverbote vergeben werden oder nicht. § 2 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 1, 2 der 35. BImSchV beurteile Fahrzeuge nach dem Gesamtabgasverhalten, eine Unterscheidung zwischen Dieselantrieb und Ottomotor kenne die 35. BImSchV indes nicht.<sup>34</sup> Die 35. BImSchV regle die Einteilung in Schadstoffklassen abschließend. Daher können bei Geltung der jeweiligen Vorschriften der 35. BImSchV keine Fahrverbote für Dieselfahrzeuge verhängen werden, die nach § 2 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Anhang 2 Abs. 2 der 35. BImSchV zurzeit noch zugelassen sind.<sup>35</sup> Gleichzeitig gebiete es Art. 23 Abs. 1 UA. 2 RL 2008/50/EG den Zeitraum der Nichteinhaltung des Stickstoffdioxid-Jahresmittelgrenzwerts von 40 µg/m<sup>3</sup> so kurz wie möglich zu halten.<sup>36</sup> Dieselfahrverbote seien in weiten Teilen die einzige Maßnahme, die noch in Betracht käme, um diesen Zustand zu beheben. Indem die nationale Rechtslage mit der abschließenden Regelung der 35. BImSchV für einen unionsrechtswidrigen Zustand Sorge, müsse der allgemeine Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts beachtet werden. Entgegenstehendes Recht bleibe gemäß dieses

Grundsatzes unangewendet, soweit es im Einzelfall gegen Unionsrecht verstoße und der unionsrechtlich vorgegebene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden könne.<sup>37</sup> Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts erstreckte sich auch auf die straßenverkehrsrechtliche Umsetzung. Es könne daher sowohl die Frage nach Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweis, als auch das Verhältnis zwischen § 41 Abs. 1 StVO i.V.m. dem allgemeinen Zeichen 251 und § 45 Abs. 1f StVO i.V.m. Zeichen 270.1, 270.2 dahinstehen.<sup>38</sup> Die geringe Erfolgsquote aller anderen Maßnahmen zeigt, dass Dieselfahrverbote in S die einzige Maßnahme darstellen, die schnellstmöglich zur Erreichung des Grenzwertes führen. Im Sinne des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts hätten diese vorliegend berücksichtigt werden müssen. Entgegenstehendes deutsches Recht würde insoweit unangewendet bleiben, als dass Dieselfahrverbote dadurch rechtswidrig wären.

#### (5) Stellungnahme

Da die Ansichten zu einem unterschiedlichen Ergebnis kommen, ist Stellung zu beziehen. Für die Argumentation des VG Düsseldorf, § 40 Abs. 1 BImSchG sei ein Rechtsfolgenverweis und damit ausreichende Ermächtigungsgrundlage, spricht zunächst, dass der Tatbestand der Norm die Voraussetzungen sehr eindeutig regelt.<sup>39</sup> Dem Sinn und Zweck des § 40 Abs. 1 BImSchG, Verkehrsverbote so weit wie nötig zu ermöglichen, entspricht eine zusätzliche Einschränkung durch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften nicht.<sup>40</sup> Gegen die Anwendung der streckenbezogenen Fahrverbote auf Grundlage des Zeichens 251 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO spricht indes, dass es für Fahrverbote in Luftreinhalteplänen den spezielleren § 45 Abs. 1f StVO gibt. Dieser sieht

33 BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 18; 21.

34 BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 22ff.; 25ff.

35 BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 26f.; 29f.

36 EuGH, Urt. v. 22.02.2018 – C-336/16, zitiert nach juris Rn. 94ff.; EuGH, Urt. v. 05.04.2017, C-488/15 zitiert nach juris Rn. 89ff.; BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 31f.; 34f.

37 EuGH, Urt. v. 20.12.2017 – C-664/15, zitiert nach juris Rn. 55f.; BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 34; 37.

38 BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16 – bverwg.de Rn. 51f.

39 VG Düsseldorf, Urt. v. 13.09.2016 – 3 K 7695/15, zitiert nach juris Rn. 47; Brenner, Blaue Plakette durch die Hintertür?, DAR 2018, 52 (53f.).

40 *Fajßbender* (Fn. 5), NJW 2017, 1995 (1996f.); *Weise* (Fn. 2), I+E 2016, 114 (117).

zonenbezogene Fahrverbote auf Grundlage der Zeichen 270.1, 270.2 vor und sperrt aufgrund der Spezialität die Anwendung des Zeichens 251 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO für zonenbezogene Fahrzeuge.<sup>41</sup>

Der Anwendung des § 45 Abs. 1f StVO steht wiederum entgegen, dass er Fahrverbote in der Umweltzone umsetzt, die auf Grundlage der Klassifizierung aus der 35. BImSchV bestehen.<sup>42</sup> Wenn diese Klassifizierung abschließend ist, so kann auch § 45 Abs. 1f StVO in der Folge keine Fahrzeuge umfassen, die sich nach der 35. BImSchV nicht von einem Fahrverbot belegen lassen. Für die abschließende Regelung der 35. BImSchV spricht insbesondere, die ausdifferenzierte Unterteilung der Schadstoffklassen nach Gesamtabgaswerten und ergibt sich auch aus dem historischen Willen des Verordnungsgebers eine bundeseinheitliche Regelung zu schaffen, die die Einteilung aller Fahrzeuge anhand gleicher Maßstäbe ermöglicht.<sup>43</sup>

Indes ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts ein lange anerkannter Rechtsgrundsatz. Gem. Art. 23 GG sowie der notwendigen, effizientesten Handlungsfähigkeit der Europäischen Union – *effet utile* – bleibt entgegenstehendes nationales Recht insoweit unangewendet, als dass es der Umsetzung von Unionsrecht entgegensteht. Schließlich würde es diesen beiden Grundgedanken widersprechen, wenn die Mitgliedstaaten sich auf unionaler Ebene verpflichten und auf nationaler Ebene ebendiese Verpflichtung behindern.<sup>44</sup>

Daraus ergibt sich, dass in den Fällen, in denen Dieselfahrverbote die einzige Maßnahme zur schnellstmöglichen Begrenzung der Überschreitung darstellen, weder die abschließende Regelung der 35. BImSchV, noch eine etwaige Spezialität des § 45 Abs. 1f StVO im Weg stehen dürfen. Im Sinne des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts sind dem-

zufolge sowohl strecken-, als auch zonenbezogene Fahrverbote zu ermöglichen.<sup>45</sup> Dass ein Verstoß gegen Art. 23 Abs. 1 UA. 2 RL 2008/50/EG dies gebietet, bestätigen auch die Urteile des EuGH im Verfahren gegen die Stickstoffdioxidbelastung in Polen und Bulgarien.<sup>46</sup>

Somit ist der Ansicht des BVerwG zu folgen. Dieselfahrverbote stellen vorliegend die einzige Maßnahme dar, die zu einer schnellen Reduzierung der Luftverschmutzung durch NO<sub>2</sub>-Werte führen können. Gemäß dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts muss die Umsetzung von Dieselfahrverboten in der C-Straße ermöglicht werden. Alle einer Ermächtigungsgrundlage entgegenstehenden Norm bleiben insoweit unangewendet.

#### **bb) Formelle und materielle Rechtmäßigkeit**

Dieselfahrverbote müssten des Weiteren formell und materiell rechtmäßig umzusetzen sein. Hierbei ist insbesondere auf die Verhältnismäßigkeit zu achten. Denkbar wären beispielsweise Ausnahmen für Anliegerinnen und Anlieger oder Händlerinnen und Händler, „Euro V“ und „Euro VI“-Fahrzeuge. Wie Dieselfahrverbote bei einer Umsetzung tatsächlich gestaltet werden würden, bleibt allerdings im Gestaltungsermessen der S. Es ist festzuhalten, dass eine formell wie materiell rechtmäßige Umsetzung aber möglich ist.

#### **cc) Zwischenergebnis**

Dieselfahrverbote können rechtmäßige Maßnahmen darstellen. Sie hätten daher zur Umsetzung in Betracht gezogen werden müssen. Das hat S nicht getan. Ein Abwägungsdefizit liegt vor.

#### **b) Ermessensreduzierung auf Null**

Fraglich ist indes, ob sogar eine Ermessensreduzie-

<sup>41</sup> Lenz (Fn. 32), NVwZ 2017, 858 (859).

<sup>42</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16, zitiert nach bverwg.de Rn. 51; VGH München NVwZ 2017, 894 (896); Lenz (Fn. 32), NVwZ 2017, 858 (861).

<sup>43</sup> BR-Drs. 162/06, S. 1, 21; BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 23ff.; 27ff.

<sup>44</sup> EuGH EuZW 2010, 177 (182); BVerfGE 126, 286 (301ff.); Ruffert in: Callies/Ruffert, Kommentar zum EUV und AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 1 Rn. 17.

<sup>45</sup> BVerwG, Urt. v. 27.02.2018 – 7 C 26/16; 7 C 30/17, zitiert nach bverwg.de Rn. 27, 34; 30, 37.

<sup>46</sup> Zu Polen: EuGH, Urt. v. 22.02.2018, C-336/16, in dem der EuGH die Festlegung einer Frist von 10 bis 14 Jahren zur Erreichung der Schadstoffgrenze trotz angeführter sozioökonomischer und haushaltspolitischer Probleme in Polen als zu lang angesehen hat; Zu Bulgarien: EuGH, Urt. v. 05.04.2017, C-488/15.

nung auf Null hinsichtlich des Gestaltungsermessens vorliegt. Diese liegt vor, wenn nur eine einzige Entscheidung ermessensfehlerfrei möglich ist.<sup>47</sup> Innerhalb von vier Jahren kann der Grenzwert nur durch Dieselfahrverbote für Fahrzeuge unter der Klasse „Euro VI“ in Kombination mit anderen Maßnahmen ansatzweise erreicht werden. Andere Maßnahmen, die zu ähnlich großen Erfolgen führen, sind nicht ersichtlich. Das Gestaltungsermessen der S ist entsprechend des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts sowie des Minimierungsgebots insoweit eingeschränkt, als dass sie zum schnellen Erreichen der Zielwerte nur noch Dieselfahrverbote in Kombination mit den anderen Maßnahmen in dem LRP vorschreiben kann. Die Gestaltung von Dieselfahrverboten bleibt allerdings vielfältig, insbesondere indem es der S obliegt, die besonderen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten. Wegen dieses restlichen Gestaltungsspielraums, durch den sich ein Planungsermessen gerade auch kennzeichnet, gibt es nicht nur eine Entscheidung, die ermessensfehlerfrei wäre. Eine Ermessensreduzierung auf Null liegt folglich nicht vor.

### c) Zwischenergebnis

Es besteht ein Abwägungsdefizit. Das Planungsermessen wurde nicht ermessensfehlerfrei ausgeübt.

### IV. Ergebnis der Begründetheit

Die DUH hat Anspruch auf Änderung des LRP um die Maßnahmen, die zu einer schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelgrenzwertes führen. Sollten sich die bisherigen Prognosen der Stadt S weiterhin bestätigen, sind das namentlich Dieselfahrverbote für Fahrzeuge unter der Klasse „Euro VI“ in Kombination mit den anderen Maßnahmen.

### D. Ergebnis

Die Klage ist zulässig und begründet und hat somit Aussicht auf Erfolg.

## Fazit

Aufgabe des BVerwG war und ist es nicht eine (vermeintlich) politisch wünschenswerte Entscheidung zu treffen, sondern unter Anwendung unions- sowie nationalrechtlicher Grundsätze geltendes Recht auszulegen und eventuelle rechtliche Bewertungsfehler der VG Düsseldorf und VG Stuttgart zu benennen. Ob und wie betroffene Städte ihre LRP in der Folgezeit anpassen werden bzw. wie die Verwaltungsgerichte entscheiden werden, wenn sie es nicht tun, wird sich zeigen.

Indes obliegt es dem Gesetzgeber, eine eindeutige Rechtsgrundlage zu schaffen. Eine solche Möglichkeit wäre die sogenannte „Blaue Plakette“, die einen Zusatz zu den grünen, gelben und roten Plaketten darstellen und eine Bewertung nach Stickoxidwerten vornehmen würde. Obwohl das BVerwG die „Blaue Plakette“ ausdrücklich empfohlen hat, sieht es derzeit nicht nach einer entsprechenden Mehrheit im Bundestag aus, sodass es weiterhin den Kommunen überlassen bleibt, unter Beachtung der Rechtsauffassung des BVerwG den Weg für Dieselfahrverbote freizumachen.

Obwohl der Fall viele fachspezifische Kenntnisse erfordert, finden sich einige Institute des allgemeinen Verwaltungsrechts in der Fallbearbeitung wieder. So ist die Ermessensreduzierung auf Null im Rahmen der Rechtsfolge ein gängiger Prüfungsabschnitt. Auch ist das Planungsermessen über § 1 Abs. 3 BauGB examensrelevant, zumindest sind Grundkenntnisse erforderlich. Das Erfordernis oder auch die Konstruktion einer Ermächtigungsgrundlage bilden zudem eine wichtige Grundlage, um den Vorbehalt des Gesetzes tatsächlich zu verstehen, statt ihn schematisch abzuhandeln. Letzten Endes gewinnt auch der Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Verwaltungsrecht immer mehr an Bedeutung. Bei diesem Rechtsgrundsatz sei an Fallkonstellationen um Art. 108 Abs. 3 AEUV zu denken.

<sup>47</sup> Bull/Mehde (Fn. 18) Rn. 598; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 336.

Eine weitere studienrelevante Fallkonstellation wären die Rechtsschutzmöglichkeiten von Fahrzeughaltern, die infolge der Entscheidung des BVerwG von einem Dieselfahrverbot betroffen sein könnten. So ist fraglich, inwieweit eine Klage auf Änderung des LRP Aussicht auf Erfolg hätte oder die Anfechtung des als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG qualifizierten Dieselfahrverbotszeichens in Betracht käme. Auch zivilrechtliche Fragestellungen, wie die Aufklärungspflichten im Autogewerbe über den NO<sub>2</sub>-Ausstoß, Herstellerpflichten in Bezug auf eine etwaige Nachrüstung, neue Produktionen oder auch Schadensersatzansprüche sind mit der Thematik eng verknüpft.