



## VERWALTUNGSGERICHT SIGMARINGEN

### Im Namen des Volkes Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e.V.,  
vertreten durch ihre Bundesgeschäftsführer Jürgen Resch,  
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell

- Kläger -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. Geulen und Klinger,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

gegen

Land Baden-Württemberg,  
vertreten durch das Regierungspräsidium Tübingen,  
Konrad-Adenauer-Straße 20, 72072 Tübingen, Az: 54.1/51/P4/8826.12 LRP RT

- Beklagter -

beigeladen:  
Stadt Reutlingen,  
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,  
Marktplatz 22, 72764 Reutlingen

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dr. Eisenmann u. Koll.,  
Bopserstraße 17, 70180 Stuttgart, Az: 973/13 (11351320) B/wt

wegen Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV in Reutlingen

hat das Verwaltungsgericht Sigmaringen - 1. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Bitzer, den Richter am Verwaltungsgericht Wohlrath und die Richterin am Verwaltungsgericht Philippi sowie durch die ehrenamtlichen Richter Aigeltinger und Mayer auf die mündliche Verhandlung

vom **22. Oktober 2014**

für **R e c h t** erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, den für Reutlingen geltenden Teilplan des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Tübingen so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> und des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes für Feinstaub PM<sub>10</sub> von 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet von Reutlingen enthält.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen die außergerichtlichen Kosten des Klägers und die Gerichtskosten jeweils zur Hälfte; ihre außergerichtlichen Kosten behalten sie auf sich.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

## **Tatbestand**

### **1.**

Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger Umweltschutzverband, der nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz anerkannt ist. Er begehrt den Erlass eines Luftreinhalteplans für die Stadt Reutlingen, der auch die Einhaltung der Werte der 39. Bundesimmissionschutzverordnung für Stickstoffdioxid (Jahresmittelwert) und für Feinstaub PM<sub>10</sub> (zulässige Überschreitung des Tagesmittelwertes) gewährleistet.

In der Vergangenheit wurden diese Werte jedenfalls in der Lederstraße in Reutlingen nicht eingehalten. Der gemessene Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) belief sich in der Lederstraße in Reutlingen in den Jahren 2008 bis 2013 auf 88, 91, 88, 84,

79 bzw. 72  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (= Mikrogramm je Kubikmeter Luft) bei erlaubten 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Der gemessene Tagesgrenzwert für Feinstaub PM10 von 50  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  wurde in den Jahren 2008 bis 2013 an 51, 57, 82, 67, 61 bzw. 79 Tagen überschritten, bei zulässigen 35 Überschreitungen (Quelle: [www.rp-tuebingen.de/servlet/PB/1327649\\_pdrucken/drucken.htm](http://www.rp-tuebingen.de/servlet/PB/1327649_pdrucken/drucken.htm), Zugriff 28.07.14).

Der Kläger beantragte mit Schreiben vom 13.12.2011 beim Regierungspräsidium Tübingen, den für die Stadt Reutlingen geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der in der 39. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz geregelten Grenzwerte für Feinstaub-PM10 und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) im gesamten Stadtgebiet enthält und setzte dem Beklagten dafür eine Frist bis zum 13.01.2012. Zur Begründung führte er aus, die für das Stadtgebiet Reutlingen ergriffenen Maßnahmen seien offenkundig nicht ausreichend, um eine Grenzwertüberschreitung bei Stickstoffdioxid und Feinstaub zu verhindern. Auch mit der aktuellen Fortschreibung des Luftreinhalteplans werde nicht in Aussicht gestellt, dass die Einhaltung der Grenzwerte mit den darin aktuell befürworteten Maßnahmen gelingen werde.

Im Zeitpunkt der Antragstellung waren der Luftreinhalteplan/Aktionsplan für den Regierungsbezirk Tübingen, Städte Reutlingen und Tübingen, vom Dezember 2005, und der Luftreinhalteplan/Aktionsplan für den Regierungsbezirk Tübingen, Städte Reutlingen und Tübingen, Planänderung Reutlingen vom November 2007 (= 1. Fortschreibung), in Kraft. Die 2. Fortschreibung befand sich in der Aufstellungsphase.

Mit Schreiben vom 19.01.2012 teilte das Regierungspräsidium Tübingen dem Kläger mit, es habe mit der aktuellen Fortschreibung im Rahmen des tatsächlich und rechtlich Möglichen Maßnahmen festgesetzt, die geeignet seien, den Zeitraum einer Überschreitung der PM10- sowie NO<sub>2</sub>-Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Momentan würden die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Einwendungen und Anregungen geprüft und bewertet. Es sei das Ziel des Regierungspräsidiums, die aktuelle Fortschreibung so bald wie möglich abzuschließen. Die Fortschreibung des Plans solle im ersten Quartal 2012 mit verbindlichen Maßnahmen beschlossen werden. Nach Abschluss der Fortschreibung handele es sich dann auch nicht mehr um „Maßnahme-Optionen“, sondern um verbindlich festgelegte

Maßnahmen. Die im aktuellen Plan festzusetzenden Maßnahmen seien geeignet, die Luftqualität zu verbessern, sie reichten aber insbesondere bezüglich NO<sub>2</sub> nicht aus, um die Grenzwerteinhalten zu gewährleisten. Hier stelle sich die Frage, ob dies mit verhältnismäßigen Maßnahmen im Rahmen der Luftreinhalteplanung auf lokaler Ebene überhaupt gelingen könne, oder ob insbesondere die dominierenden NO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kraftfahrzeugen nicht quellenbezogene Maßnahmen auf anderer Ebene erforderten.

Hinsichtlich der Feinstaub(PM<sub>10</sub>)-Belastungswerte sei an der Reutlinger Spotmessstelle im Jahr 2010 entgegen der ursprünglichen Erwartung ein Anstieg zu verzeichnen. Dem sei mit einem mehrstufigen Fortschreibungsverfahren begegnet worden. Der Plan enthalte im Kapitel 2.2 die Maßnahmen, die nach Abschluss der jetzigen Fortschreibung umgesetzt würden. Weiter benenne die Fortschreibung bereits eine Auswahl von in Betracht kommenden und derzeit untersuchten Maßnahmen. Sie seien im Kapitel 2.3 der aktuellen Planfortschreibung beschrieben. Dies zeige, dass nach der jetzigen Fortschreibung direkt im Anschluss eine weitere Fortschreibung folge, die auch die neu identifizierten Bereiche mit NO<sub>2</sub>-Überschreitungen beinhalten werde.

Im März 2012 ist die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Tübingen, Teilplan Stadt Reutlingen, in Kraft getreten. Der Beklagte führt darin aus, dass auch die Maßnahmen der 2. Fortschreibung nicht zur Einhaltung der Grenzwerte führe und äußert darin Vorstellungen zum Inhalt einer 3. Fortschreibung.

Die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für den Regierungsbezirk Tübingen, Teilplan Stadt Reutlingen mit Eningen unter Achalm, vom Oktober 2014 befand sich im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung in der Auslegungsphase (vgl. § 47 Abs. 5a Satz 7 Bundesimmissionsschutzgesetz - BImSchG). Diese dauert bis einschließlich zum 27.10.2014 an. Auch die Umsetzung der Maßnahmen der 3. Fortschreibung führt nicht an allen Orten in der Stadt Reutlingen zur Einhaltung der streitigen Werte für Stickstoffdioxid und Feinstaub PM<sub>10</sub>. Die 3. Fortschreibung geht davon aus, dass der zulässige Tagesmittelwert für Feinstaub im Jahr 2013 in der Lederstraße an 88 Tagen überschritten wird. Die festgelegten Maßnahmen sollen auf der Basis des Jahres 2013 zu einer Reduzierung der Überschreitungen um 5 Tage führen. Für Stickstoffdioxid geht die 3. Fortschreibung im Jahr 2013 in der Lederstraße von 81,7

$\mu\text{g}/\text{m}^3$  und einer Reduzierung durch die Maßnahmen auf  $78,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$  aus. Die gesetzlichen Grenzwerte werden damit nicht eingehalten. Die 3. Fortschreibung enthält ebenso wie die vorausgegangenen Pläne keine Aussage dazu, wann mit der Einhaltung der Grenzwerte gerechnet werden kann. Sie trifft auch keine Aussage dazu, wie sich die Fertigstellung des Scheibengipfeltunnels, die für das Jahr 2017 vorgesehen ist, auf die Prognose der 3. Fortschreibung auswirkt.

## 2.

Der Kläger hat bereits am 27.01.2012 Klage beim Verwaltungsgericht Sigmaringen erhoben.

Er trägt vor, er sei als anerkannter Umweltschutzverband klagebefugt. Dies habe das Bundesverwaltungsgericht im Verfahren 7 C 21.12, an dem der Kläger ebenfalls beteiligt gewesen sei, durch Urteil vom 05.09.2013 entschieden. Danach sei die allgemeine Leistungsklage auch die richtige Klageart.

Dem Kläger stehe ein Anspruch auf Änderung/Fortschreibung des für Reutlingen geltenden Luftreinhalteplans zu. Er könne wie eine Person, die von einer Grenzwertüberschreitung betroffen sei, die Aufstellung eines Luftreinhalteplans verlangen, der Maßnahmen enthalte, die geeignet seien, auf einen Wert unterhalb der Grenzwerte zurückzukehren (vgl. zum Anspruch einer betroffenen Person während der Geltung der Richtlinie 96/62/EG des Rates über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität: Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 25.07.2008 - C-237/07 - „Janecek“). Diesen Anforderungen werde der Luftreinhalteplan des Beklagten nicht gerecht. Dies ergebe sich daraus, dass der Plan für die Schadstoffe Feinstaub und Stickstoffdioxid keine Maßnahmen aufzeige, die geeignet seien, die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG zu erfüllen. Danach müssten die Maßnahmen des Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Auch die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans liefere schlichtweg keine Prognose dafür, wann dies bei Verwirklichung welcher Maßnahmen jemals der Fall sein solle.

Der streitige Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid sei seit dem 01.01.2010 einzuhalten. Die Inanspruchnahme einer Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG sei gescheitert. Die Europäische Kommission habe gegen die Verlänge-

rung der Frist für den Jahresmittelwert bis zum 31.12.2014 mit Beschluss vom 20.02.2013 Bedenken geäußert und sie damit abgelehnt.

Der Beklagte verkenne die rechtliche Situation. Ein Ermessen dahingehend, dass ein Luftreinhalteplan aufgestellt werde, bei dem trotz Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen immer noch die Grenzwerte gerissen würden, bestehe nicht. Dies sei bereits nach alter Rechtslage so gewesen und entspreche auch dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Sache „Janecek“. Ein Umsetzungsermessen stehe dem Beklagten nicht zu. Er habe lediglich ein Auswahlermessen zur Wahl der zur Zielerfüllung geeigneten Maßnahmen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bestehe nur bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen, nicht aber bei der Frage, ob ein Luftreinhalteplan überhaupt Maßnahmen enthalte, die eine Grenzwerteinhaltung in kürzest möglicher Zeit gewährleisten. Dem werde der Plan nicht gerecht, was auch die Klageerwiderung nachdrücklich bestätige.

Ein Vorgehen in „Trippelschritten“, bei dem der Grenzwert für Feinstaub nach fast zehn Jahren und der Grenzwert für Stickstoffdioxid nach fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten überschritten seien, sei mit dem Wortlaut der Richtlinie 2008/50/EG unvereinbar. Nach Art. 23 Richtlinie 2008/50/EG müssten Maßnahmen ergriffen werden, mit denen der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten werden könne. Entsprechendes habe der Gerichtshof der Europäischen Union in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien (Urteil vom 19.12.2012 - C 68/11 -) festgestellt. Das von der Beklagten vorgelegte Gutachten Lohmeyer vom April/August 2012 bestätige, dass der Kläger nichts objektiv Unmögliches verlange. Eine Grenzwerteinhaltung sowohl bei Stickstoffdioxid als auch bei Feinstaub PM10 sei mit den darin aufgezeigten strengen Maßnahmen (Konzept Lohmeyer „SG-Tunnel, Eingriff-SZ, ZU-ST3M.B-STR“) möglich. Dagegen benenne der Beklagte in seinen Fortschreibungen jeweils nur Maßnahmen, die er aktuell als opportun ansehe. Nur Fälle höherer Gewalt könnten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Nichteinhaltung der Grenzwerte rechtfertigen. Die Notwendigkeit der Aufwendung erheblicher finanzieller Mittel gehöre dazu nicht. Höhere Gewalt liege nach dem Urteil vom 17.10.2013 - C-203/12 - nur dann vor, wenn sich der Mitgliedstaat auf äußere Ursachen berufen könne, deren Folgen unvermeidbar und unausweichlich seien und die zur Folge hätten, dass dem Mitgliedstaat die Einhaltung seiner Verpflichtung objektiv unmöglich werde.

Neben der Durchführung des Konzepts Lohmeyer kämen folgende Maßnahmen in Betracht: Vollständige Ausstattung der kommunalen Busflotte mit SRCT-Filtern, Anschaffung neuer Busse mit Euro 6-Standard, Systeme der Verkehrssteuerung, kostenfreier ÖPNV, Einführung eines Bürgertickets, bundesweite Einführung einer „blauen Plakette“, Umrüstung der Taxiflotte auf Erdgas- bzw. Benzinhybridtaxen, deutlich schnellerer Ausbau der Fahrradmobilität.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers hat in der mündlichen Verhandlung vorge-  
tragen, sein Ziel sei nicht die Verlagerung des Verkehrs von der Lederstraße in die  
Oststadt. Mit Fantasie könne die Oststadt von zusätzlichem Verkehr freigehalten  
werden. Jedenfalls nach der Fertigstellung des Scheibengipfeltunnels sei Verkehr in  
der Lederstraße dort durch zusätzliche Maßnahmen weiter zu vermindern.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, den für Reutlingen geltenden Teilplan des Luft-  
reinhalteplans für den Regierungsbezirk Tübingen so zu ändern, dass dieser  
die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein  
Kalenderjahr gemittelten Emissionsgrenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup>  
und des über den Tag gemittelten Emissionsgrenzwertes für Feinstaub PM<sub>10</sub>  
von 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im  
Stadtgebiet von Reutlingen enthält,

hilfsweise, den Beklagten zu verurteilen, den Kläger unter Beachtung der  
Rechtsauffassung des Gerichts so zu bescheiden, dass eine Änderung des für  
Reutlingen geltenden Luftreinhalteplans die erforderlichen Maßnahmen zur  
schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissi-  
onsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> und des über den Tag gemit-  
telten Immissionsgrenzwertes für Feinstaub PM<sub>10</sub> von 50 µg/m<sup>3</sup> bei 35 zuge-  
lassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet Reutlingen enthält.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

In der Klageerwiderung macht der Beklagte detaillierte Ausführungen zu den streitigen Grenzwerten in der Lederstraße in Reutlingen. Hauptverursacher sei der Straßenverkehr (auf die Klageerwiderung wird insoweit verwiesen). Der Beklagte habe von der Möglichkeit der Fristverlängerung für Feinstaub PM10 bis zum 11.06.2011 Gebrauch gemacht. Mit Entscheidung vom 26.11.2009 habe die EU-Kommission hinsichtlich des Tagesgrenzwertes für Feinstaub die entsprechende Fristverlängerung zugestanden.

Die Klage sei nicht begründet. Nach EU-Recht seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die die Grenzwertüberschreitungen auf ein Minimum verringerten, um schrittweise die Unterschreitung dieser Werte zu erreichen. Die Auswahl der Maßnahmen habe entsprechend § 47 Abs. 4 BImSchG nach planerischen Gesichtspunkten zu erfolgen. Hierbei stehe dem Beklagten ein Gestaltungsspielraum zu, der lediglich einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliege. Dies gelte auch im Hinblick auf den Zeitpunkt der Einhaltung der Grenzwerte. Die Luftreinhaltebehörde habe zwischen den Belangen der von den Immissionen Betroffenen und den Belangen der durch die Maßnahme belasteten Verkehrsanlieger, Verkehrsteilnehmer und den allgemeinen Verkehrsbedürfnissen abzuwägen. Dabei sei neben dem Umweltschutz auch der Grundsatz des freien Warenverkehrs nach dem Europarecht zu berücksichtigen. Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssten die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. Bewusst habe der Gesetzgeber angesichts der Umsetzbarkeit nicht die Formulierung schnellstmöglich gewählt, wohlwissend, dass die Luftreinhalteplanung ein langjähriger Prozess sei, der angesichts der Komplexität nicht von heute auf morgen bewältigt werden könne. Infolgedessen bestehe auch kein Anspruch des Klägers darauf, dass es zu keinerlei Überschreitungen mehr komme.

Nach anerkannter Ansicht könnte an einen Luftreinhalteplan nicht der Anspruch gestellt werden, das Problem der Luftverunreinigung kurzfristig vollständig zu lösen. Im Einzelfall könne eine derart geforderte Gewährleistung tatsächlich unmöglich und rechtlich unverhältnismäßig sein. So liege der Fall hier. Der Handlungsspielraum der



zuständigen Regierungspräsidien sei eingeschränkt, da sie allenfalls Maßnahmen auf lokaler und regionaler Ebene veranlassen könnten. Die EU-Vorschriften über den Schadstoffausstoß von Kraftfahrzeugen hinkten den Anforderungen, die die Richtlinie 2008/50/EG an die Luftqualität stelle, hinterher. Für die Beschränkung des Ausstoßes von Feuerungsanlagen sei der Bund zuständig, der die entsprechenden Grenzwerte in der 1. Bundesimmissionsschutzverordnung regelt. Lokale und regionale Gebietskörperschaften könnten die Verbesserung der Luftqualität vor Ort nur räumlich begrenzt beeinflussen. Aufgrund der besonderen örtlichen Gegebenheiten habe bislang keine anderweitige Lösungsmöglichkeit realisiert werden können. Insbesondere habe die Verkehrsbelastung der Lederstraße nicht durch generelle Fahrverbote (z.B. Lkw-Durchfahrtsverbote) gemindert werden können. Bei der Lederstraße handele es sich um eine Verkehrsleistung von rund 54.000 Fahrzeugen am Tag und damit um eine zentrale Verkehrsachse. Eine Umfahrungsmöglichkeit bestehe nicht. Eine solche Verkehrsachse könne nicht kurzfristig in drastischer Weise in ihrer Verkehrsleistung beschränkt werden.

Es werde nicht verkannt, dass die Luftreinhaltebehörde unabhängig von diesen Erwägungen verpflichtet sei, die Luftqualität durch lokale Maßnahmen schrittweise und zeitnah unter Beachtung von Eignung und Wirkung und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit weiter zu verbessern. Im Einzelnen handele es sich um die Maßnahmen, die in der 2. und 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen festgeschrieben seien.

Der Vorwurf des Klägers, seitens des Beklagten bestehe kein Konzept, wie einer Einhaltung der Grenzwerte nähergekommen werde, sei unbegründet. Dies könne am Beispiel Stickstoffdioxid verdeutlicht werden. Der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid habe im Jahr 2005 bei  $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$  gelegen. Mit den Maßnahmen der Fahrverbotsstufe 1 bis 3 und dem Verkehrsentwicklungsplan sei ein Minderungspotenzial von 13 bis  $14 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erschließbar. Für die Maßnahme Scheibengipfeltunnel seien zusätzlich weitere 13 bis  $14 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zu erwarten, so dass durchaus ein Konzept bestanden habe, wie eine Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoff realisiert werden konnte. Allerdings hätten sich durch eine Reihe nicht beeinflussbarer Effekte gegenläufige Entwicklungen ergeben. Zu nennen seien in diesem Zusammenhang der seit 2005 zu beobachtende verstärkte Trend zu dieselbetriebenen Kraftfahrzeugen, weiter steigende Fahrleistungen, generell festgestellte Differenzen zwischen den Prognosen zugrunde liegenden Emissionsfaktoren der Fahrzeuge bei Prüfstandsversuchen und den Emissi-

onen der Fahrzeuge im realen Verkehr. Weiter habe in der Reutlinger Lederstraße eine Rolle gespielt, dass die seitherige Messstation abgebaut und an einer stärker exponierten Stelle neu errichtet worden sei. Zusammenfassend könne daher gesagt werden, dass die angespannte Situation hinsichtlich der Luftschadstoffe Feinstaub PM10 und Stickstoffdioxid für den Beklagten Anlass sei, weitere mögliche Maßnahmen zu prüfen. Es seien aufwändige Verfahren notwendig, die einen gewissen zeitlichen Rahmen erforderten.

Nach dem Gutachten Lohmeyer könne der Grenzwert in der Lederstraße nur eingehalten werden, wenn der Verkehr um 60% vermindert werde. Dies hätte aber massivste Eingriffe in den Straßenverkehr zur Folge (Rückbau der B312/313 von zwei Fahrspuren pro Richtung auf einen Fahrstreifen pro Richtung, die Einführung einer Busspur sowie Umsetzung und konsequente Durchsetzung von Tempo 30 auf dieser Straße und zusätzlich auch die Inbetriebnahme des im Bau befindlichen Scheibengipfeltunnels sowie ein ganzjähriges Fahrverbot in der Umweltzone Reutlingen inklusive Bundesstraßen für Kraftfahrzeuge der Schadstoffgruppe 3 und ein Lkw-Durchfahrtsverbot auf der B312/313). Die damit verbundene Verkehrsverlagerung würde jedoch zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung in das nachgeordnete städtische Straßennetz mit den Wohnstraßen führen, das bereits heute schon stark belastet sei. Ein solches Extremszenario, welches zwar punktuell an der Lederstraße die Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes mit 39,5 µg/m<sup>3</sup> ermöglichen könne, jedoch auch zu weiteren und zusätzlichen Überschreitungen an anderen Stellen im Stadtgebiet führe, sei nicht verhältnismäßig.

Für die vom Kläger zuletzt vorgeschlagenen Maßnahmen fehle dem Beklagten die Kompetenz. Im Ergebnis sei somit festzuhalten, dass der Beklagte alle ihm aktuell zur Verfügung stehenden und geeigneten Maßnahmen ausgeschöpft habe.

Die Vertreter des Beklagten haben in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, das Lkw-Durchfahrtsverbot in der Eberhardstraße und in der Karlstraße, das aus der 3. Veröffentlichung der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen wieder ausgeklammert worden sei, werde durchgesetzt. Das fehlende Einvernehmen der Beigeladenen mit dieser Maßnahme werde ersetzt werden. Das Lkw-Durchfahrtsverbot diene in erster Linie den Personen, die in diesen Straßen wohnten, nicht der Entlastung der Lederstraße.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung schildert die Beigeladene die Geschichte der Luftreinhaltepläne für Reutlingen seit dem Jahr 2005 einschließlich der laufenden 3. Fortschreibung und benennt weitere Maßnahmen. Sie zählt die Maßnahmen, die bereits umgesetzt wurden, auf.

Im Wesentlichen befasst sich die Beigeladene mit dem vom Kläger favorisierten Konzept Lohmeyer „SG-Tunnel (=Scheibengipfel-Tunnel) + Konzept mit extremer Grenzwerteinhaltung“. Kernpunkt dieses Konzepts ist die Einziehung jeweils einer Fahrspur in beide Richtungen in der Lederstraße für den allgemeinen Verkehr und die Reservierung der „eingezogenen“ Fahrspur für den öffentlichen Nahverkehr. Die Beigeladene wendet sich gegen diese Maßnahme insbesondere vor der Eröffnung des Scheibengipfeltunnels und trägt vor, die Maßnahme habe mehr als eine Halbierung des Verkehrs in der Lederstraße zum Ziel. Eine Ausweichtrasse entstehe aber erst mit der Eröffnung des Scheibengipfeltunnels. Folge sei eine Verlagerung des Durchgangsverkehrs vor allem in die Oststadt Reutlingens, welche aus verschiedenen Gründen (erhebliche Verkehrszunahme in der Oststadt und dadurch Gefährdung der Verkehrssicherheit, insbesondere für Fußgänger, und Zunahme des Verkehrslärms) unzumutbar sei. Das Ziel der Beigeladenen in der Vergangenheit sei vielmehr eine Bündelung des Verkehrs in der Lederstraße, wo relativ wenig Leute wohnten, und eine Entlastung der Oststadt gewesen, wo aber dennoch bereits jetzt ein erheblicher Straßenverkehr stattfindet.

Der Prozessbevollmächtigte der Beigeladenen hat in der mündlichen Verhandlung nochmals das Interesse der Beigeladenen hervorgehoben, den Verkehr nicht von der Lederstraße in andere innerstädtische Straßen zu verlagern. Die Fertigstellung des Scheibengipfeltunnels sei abzuwarten. Bis dahin sei auch besser abzusehen, wie sich andere in den Luftreinhalteplänen festgesetzte und umgesetzte Maßnahmen und insbesondere auch die Modernisierung der Fahrzeugflotte (Stichwort Euro-6 Norm) auswirkten.

Der Kammer haben die Akten des Beklagten aus der Aufstellung der Luftreinhaltepläne für Reutlingen (einschließlich 2. Fortschreibung), 3 Bände Beiakten, das Gutachten Lohmeyer (April/August 2012) zur 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nebst Gutachten Lohmeyer (Dezember 2012/Mai 2013) und das Abwägungsdokument vorgelegen. Wegen der weiteren Einzelheiten wird darauf sowie auf die Gerichtsakte verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Die Klage ist zulässig.

Die Klagebefugnis des Klägers sowie die Zulässigkeit der allgemeinen Leistungsklage und des gestellten Antrags sind durch Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.09.2013 - 7 C 21.22 - juris (RdNr. 38 ff: Klagebefugnis; RdNr. 52 ff: Bestimmtheit des Klageantrags) wird verwiesen.

Die Klage ist auch begründet.

Der Tatbestand gibt den protokollierten Antrag des Klägers wieder, in dem sich das Wort „Emissionsgrenzwert“ findet. Die Kammer legt den Antrag entsprechend dem schriftsätzlich gestellten Antrag in dem Sinne aus, dass es dem Kläger um die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte geht. Auf den Berichtigungsbeschluss der Kammer vom 13.11.2012, der im Urteilstenor das Wort „Emissionsgrenzwert“ durch das Wort „Immissionsgrenzwert“ ersetzt, wird verwiesen.

Die Klage ist bereits mit ihrem Hauptantrag begründet, weil der Beklagte seinen Verpflichtungen aus § 47 Abs. 1 BImSchG, deren Erfüllung der Kläger einfordern kann, mit den bestehenden Luftreinhalteplänen noch nicht nachgekommen ist. Der Hauptantrag ist als Antrag im Sinne eines Bescheidungsantrags zu verstehen, da der Kläger nicht die Verurteilung des Beklagten zur Aufnahme bestimmter Maßnahmen in

einen Luftreinhalteplan verlangt. Die vom Kläger in seiner Begründung genannten Maßnahmen dienen nur der Verdeutlichung, dass der Beklagte das Erforderliche noch nicht getan hat und Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte noch in Betracht kommen (vgl. zur Einordnung eines inhaltsgleichen Antrags als Bescheidungsantrag: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.22 - juris RdNr. 56). Mit diesem Bescheidungsantrag beachtet der Kläger das Planungsrisiko, das der Beklagte bei der Auswahl der Maßnahmen für die Einhaltung der Grenzwerte hat.

Maßgeblich ist der Stand der Luftreinhalteplanung der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen. Zwar befand sich die 3. Fortschreibung im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch in der Auslegungsphase und war damit noch nicht rechtsverbindlich. Ihr Inhalt stand aber bei der Entscheidung der Kammer bereits verbindlich fest und für ihr Wirksamwerden war außer dem Zeitablauf der Auslegung nichts Weiteres mehr erforderlich. Die 3. Fortschreibung tritt am 28.10.2014 in Kraft.

Die Beteiligten sind sich darüber einig, dass die Werte der 39. Bundesimmissionschutzverordnung auch bei Umsetzung der Maßnahmen, die noch Gegenstand der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen sind, nicht überall in Reutlingen eingehalten werden. Dies ist in der Lederstraße, der Karlstraße, der Konrad-Adenauer-Straße und der Mitnachtstraße beim Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid (§ 3 Abs. 2 39. BImSchV) der Fall (vgl. Tabelle auf Seite 25 der 3. Fortschreibung). In der Lederstraße wird dieser Wert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nach der Prognose für das Referenzjahr 2013 und Umsetzung der Maßnahmen bezogen auf dieses Jahr beinahe um das Doppelte ( $78,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) überschritten. In den übrigen Straßen ist die prognostizierte Grenzwertüberschreitung ( $49,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ,  $41,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und  $41,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) weniger gravierend. Beim Immissionsgrenzwert für Partikel (=Feinstaub) (PM<sub>10</sub>) liegt eine Überschreitung der zugelassenen Überschreitungen des Tagesgrenzwertes (§ 4 Abs. 1 39. BImSchV) in der Lederstraße vor. Die 3. Fortschreibung geht von 83 Überschreitungen des Tagesgrenzwertes von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bezogen auf den Referenzfall 2013 und bei Umsetzung der Maßnahmen bezogen auf das Referenzjahr 2013 aus, bei 35 zulässigen Überschreitungen. Bei den übrigen untersuchten Straßen kommt es nicht zu Überschreitungen des Feinstaubwerts (vgl. Tabelle 5 auf Seite 9 des Gutachtens Lohmeyer Dezember 2012/Mai 2013).

Damit ist den Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG nicht ausreichend Rechnung getragen. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen enthält, wenn die Immissionsgrenzwerte einer Rechtsverordnung nach § 48a BImSchG (hier: 39. Bundesimmissionsschutzverordnung) überschritten werden. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

Die Werte für Feinstaub sind nach Ausschöpfung der Verlängerungsmöglichkeiten seit dem 11.06.2011 einzuhalten. Der hier streitige Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid ist seit dem 01.01.2010 auch in Reutlingen verbindlich. Den Verlängerungsantrag der Bundesrepublik Deutschland für die Einhaltung dieses Wertes erst nach dem 31.12.2014 hat die EU-Kommission durch Beschluss vom 20.02.2013 abgelehnt.

Zu § 47 Abs. 1 BImSchG hat das Bundesverwaltungsgerichts in seinem bereits angesprochenen Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.22 - juris RdNr. 59f das Folgende ausgeführt, das auch die Kammer ihrer Entscheidung zugrunde legt:

„[59] § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG normiert in Übereinstimmung mit Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 1 RL 2008/50/EG eine zeitliche Vorgabe für die Erreichung des in § 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 BImSchG festgelegten Ziels der Einhaltung der Grenzwerte. Die Schadstoffbelastung der Luft soll im Interesse eines effektiven Gesundheitsschutzes möglichst schnell auf das ausweislich des Immissionsgrenzwerts als noch zumutbar erachtete Ausmaß zurückgeführt werden. An diesem Minimierungsgebot muss sich die Entscheidung der Behörde ausrichten; es ist zugleich rechtlicher Maßstab für die angesichts der Gestaltungsspielräume der Behörde eingeschränkte gerichtliche Kontrolle. Das Gebot, die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte möglichst schnell zu beenden, fordert eine Bewertung der zur Emissionsminderung geeigneten und verhältnismäßigen Maßnahmen gerade im Hinblick auf eine zeitnahe Verwirklichung der Luftqualitätsziele. Daraus kann sich eine Einschränkung des planerischen Ermessens ergeben, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten

lässt (vgl. Köck/Lehmann, a.a.O. S. 70 f.). Auch insoweit wird aber nicht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führen; vielmehr kann auch hier - nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitgrundsatzes - ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden (Köck/Lehmann, a.a.O. S. 71). Dem trägt das Verwaltungsgericht dadurch Rechnung, dass es im Entscheidungsausspruch nicht zu einer sofortigen, sondern ausdrücklich nur zur schnellstmöglichen Zielerreichung verpflichtet.

[60] bb) Der Beklagte kann sich zur Stützung seiner abweichenden Rechtsauffassung, wonach es schon ausreiche, dass ein Luftreinhalteplan die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte jedenfalls schrittweise anstrebe, auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 25. Juli 2008 in der Rechtssache C-237/07, nicht berufen. Denn diese Entscheidung ist zu einer insoweit anderen Rechtslage ergangen. Sie bezieht sich auf Aktionspläne nach Art. 7 Abs. 3 RL 96/62/EG. Abgesehen von der unterschiedlichen Zielsetzung von Luftreinhalteplänen und Aktionsplänen bzw. Plänen für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen ist in der genannten Vorschrift im Unterschied zu Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG der ausdrückliche Hinweis auf die Eignung der zu ergreifenden Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts nicht enthalten; die Maßnahmen sollen nach Art. 7 Abs. 3 RL 96/62/EG lediglich dazu dienen, die Gefahr der Überschreitung zu verringern und die Dauer der Überschreitung zu beschränken. Der Europäische Gerichtshof hat aus dem Aufbau der Richtlinie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnommen, Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet sind, die Dauer der Überschreitung unter Berücksichtigung aller Umstände auf ein Minimum zu reduzieren (Urteil vom 25. Juli 2008 a.a.O. Rn. 45). Wenn hiernach auch insoweit ein Minimierungsgebot gilt, ist der Entscheidung nicht etwa zu entnehmen, dass die Möglichkeit zur schrittweisen Erreichung der Grenzwerte voraussetzungslos eingeräumt sein soll. Vielmehr muss sich die Maßnahme auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Moments rechtfertigen lassen".

Aus dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 BImSchG und aus seiner Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht folgt zur Überzeugung der Kammer, dass die Erstellung eines Luftreinhalteplans erforderlich ist, der auf das Ziel der Einhaltung der Grenzwerte in möglichst kurzer Zeit ausgerichtet ist. Aus dem Zusammenhang von § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG folgt, dass der Plan (alle) Maßnahmen enthalten muss, die für die Zielerreichung erforderlich sind und dass der Zeitraum, der für die

Einhaltung der Grenzwerte benötigt wird, so kurz wie möglich zu halten ist. Der Zeitraum, der erforderlich ist, um die Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Er hängt von jeweiligen örtlichen Umständen und den erforderlichen Maßnahmen ab. Der Zeitraum kann kürzer oder länger sein, je nachdem, wieviel Zeit die Umsetzung der Maßnahmen im Einzelfall erfordert. Ob die zuständige Behörde ihren Verpflichtungen nachgekommen ist, lässt sich aber nur dann feststellen, wenn hinter der Planung ein Gesamtkonzept steht, das die Einhaltung der Werte zum Ziel hat. Es reicht nicht aus, sich in der Planung nur mit einzelnen Maßnahmen zu beschäftigen und dabei offen zu lassen, wann das Gesamtziel aufgrund welcher Maßnahmen erreicht sein wird. Der Bürger und stellvertretend für ihn der Kläger kann nur dann prüfen, ob seinem Anspruch auf Aufstellung eines effektiven Luftreinhalteplans Genüge getan ist, wenn der Luftreinhalteplan entsprechende Aussagen enthält. Sollte es punktuell mittelfristig rechtlich oder tatsächlich nicht möglich sein, das Ziel zu erreichen, wäre auch das in einem Luftreinhalteplan darzustellen. Denn der Bürger bzw. der Kläger soll schon im Vorfeld einer Klage erkennen können, ob sein Anspruch erfüllt ist oder nicht, damit er sein Verhalten danach ausrichten kann.

Diesen Anforderungen genügen die 2. und die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen nicht. Ob die genannten Anforderungen in diesem Umfang schon an den ursprünglichen Luftreinhalte- und Aktionsplan aus dem Jahr 2005 und seine erste Fortschreibung zu stellen waren, kann offen bleiben. Letztere wurden unter der Geltung anderer rechtlicher Voraussetzungen aufgestellt. Damals waren noch die Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27.09.1996 mit ihren später erlassenen Tochterrichtlinien und die entsprechenden nationalrechtlichen Vorschriften maßgeblich.

Die 2. und die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen bauen zwar auf den vorangegangenen Plänen auf. Sie dienen aber in erster Linie der Rechtfertigung der in ihnen zusätzlich festgelegten Maßnahmen und lassen ein Gesamtkonzept vermissen. Es bleibt in ihnen offen, welche Maßnahmen aus dem Ursprungsplan noch aktuell sind. So scheint der als Teil-Maßnahme „RT-1“ bestimmte Bau der Dietwegtrasse aufgegeben worden sein, ohne diese Maßnahme aus der Planung zu streichen und die Streichung nachvollziehbar zu machen. Es wird in der 2. und 3.



Fortschreibung auch nicht erkennbar, ob zusätzlich zu den beschlossenen Maßnahmen aus früher beschlossenen Maßnahmen noch ein Potential zur Verminderung der Grenzwerte besteht, das neben den aktuell beschlossenen Maßnahmen dazu kommt. Der sich im Bau befindliche Scheibengipfeltunnel ist zwar durchweg ein Thema. Es wird aber aus den Fortschreibungen nicht deutlich, in welchem Umfang er sich zusammen mit den neu beschlossenen Maßnahmen positiv auswirkt.

Der Bau des Scheibengipfeltunnels ist nach der Umsetzung bereits früher beschlossener und verwirklichter Maßnahmen und neben den neuen Maßnahmen der 3. Fortschreibung zwar eine zentrale Maßnahme zur Einhaltung der Grenzwerte. Es ist aber nicht erkennbar, dass die Grenzwerte nach der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels eingehalten werden. Dies gilt jedenfalls für die Einhaltung der Grenzwerte in der Lederstraße. Nach dem Gutachten Lohmeyer April/August 2012 (Seite 32 und 36) reicht die Entlastung durch den Bau des Scheibengipfeltunnels zusammen mit anderen Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte nur dann aus, wenn zusätzlich der Verkehr in der Lederstraße beschränkt wird. Für Stickstoffdioxid wird im Falle von Verkehrsbeschränkungen in der Lederstraße auf der Basis des Referenzfalls 2015 ein Jahresmittelwert von  $39,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und damit die Einhaltung des Grenzwertes prognostiziert. Für Feinstaub PM<sub>10</sub> geht das Gutachten von einem Jahresmittelwert von  $25,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$  aus. Dieser Wert spricht bei einem Schwellenwert von  $28,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für die Einhaltung der zulässigen Überschreitungstage für den Tagesmittelwert  $50,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Das bedeutet, dass der Beklagte im Hinblick auf die Lederstraße zusammen mit anderen bereits beschlossenen Maßnahmen noch nicht genug veranlasst hat, um die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen, da weitere noch nicht beschlossene Maßnahmen erforderlich sind - dies obwohl der Beklagte und die Beigeladene bereits umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität umgesetzt haben.

Die Kammer ist zwar zu der Überzeugung gekommen, dass vor der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels eine Verminderung der Leistungsfähigkeit der Lederstraße nicht in Betracht kommt, dass sie aber als Objekt einer Maßnahme nicht ausscheidet, wenn nach der Eröffnung des Scheibengipfeltunnels andere verhältnismäßige Maßnahmen für die Einhaltung der Grenzwerte nicht zur Verfügung stehen. Die Verlagerung des Verkehrs weg von der Lederstraße schon vor der Eröffnung des Scheibengipfeltunnels würde nicht nur dazu führen, dass sich der Verkehr in andere

innerstädtische Straßen der Stadt Reutlingen verlagern würde. Auch der Durchgangsverkehr durch die Stadt Eningen würde sich merklich, nämlich um 3100 Fahrzeuge täglich, erhöhen (vgl. Gutachten Lohmeyer April/August 2012, Anhang A3, Schaubild „Differenz „Planfall 1 zu Bestand“ Gesamtstadt“). Der Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid liegt aber bereits heute nicht unerheblich über dem Grenzwert, wie der Abbildung 4.8 auf Seite 44 des Gutachtens Lohmeyer, Dezember 2012/Mai 2013 zu entnehmen ist. Auf der Basis des Referenzfalls 2013 liegt er bei mehr oder weniger  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und sinkt bei Erstreckung der Umweltzone auch auf Eningen nur auf ca.  $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Maßnahmen zur Entlastung einer Straße, die zwangsläufig dazu führen, dass der Grenzwert an anderer Stelle noch weiter als bisher überschritten wird, sind unzulässig.

Gleiches würde wohl für die Oststadt nicht gelten, da nach dem Gutachten Lohmeyer April/August 2012 die Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub PM10 dort noch erheblich unterschritten werden und auch bei Entstehung zusätzlichen Verkehrs die Grenzwerte nicht überschritten würden. Anders als vom Prozessbevollmächtigten der Beigeladenen vorgetragen, ist die Verlagerung von Verkehr zur Einhaltung der Grenzwerte der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung auch nicht von vornherein unzulässig. So führt auch der zweifellos rechtmäßige Bau des Scheibengipfeltunnels zu nichts anderem als einer, in dem Fall dann aber erwünschten, Verkehrsverlagerung. Die Kammer geht aber davon aus, dass derzeit eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit der Lederstraße aufgrund der Folgen, die sich vor der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels einstellen würden, unverhältnismäßig wäre (vgl. zum Erfordernis der Verhältnismäßigkeit: Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.22 - juris RdNr. 59, Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 10. Auflage 2013, § 47 RdNr. 16). Die Frage der Verhältnismäßigkeit steht in einem Spannungsverhältnis zu der uneingeschränkten Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte und ist im Lichte dieser Verpflichtung auszulegen. Führt das Unterlassen einer denkbaren Maßnahme nur zu einer Verzögerung der Einhaltung der Grenzwerte und schließt es die Einhaltung der Grenzwerte nicht auf erhebliche Zeit oder gar auf Dauer aus, kann es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen, die Maßnahme zu unterlassen, wenn bereits eine andere Maßnahme auf den Weg gebracht ist, die nach ihrer Verwirklichung die fragliche Maßnahme zum großen Teil wieder überflüssig machen würde. Die Unverhältnismäßigkeit liegt derzeit darin be-

gründet, dass aufgrund der erheblichen Verkehrszunahme in den Straßen, die parallel zur Lederstraße liegen, erhebliche Folgemaßnahmen durchzuführen wären, um die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten und um relevante Unzuträglichkeiten für die dortigen Anwohner zu vermindern. Diese Maßnahmen, die sich auch nicht von heute auf morgen umsetzen ließen, könnten aber mit der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels zumindest teilweise wieder obsolet werden, weil dieser nach der vorliegenden Gutachtenlage zu einer erheblichen Entlastungswirkung für die Reutlinger Innenstadt führen wird. Nach dem Vergleich der Darstellungen im Gutachten Lohmeyer April/August 2012 (Anhang A3, Schaubild „Differenz „Planfall 1 zu Bestand“ Innenstadt“ einerseits und „Differenz „Planfall 2 zu Bestand“ Innenstadt“) würde sich der Ausweichverkehr in der Innenstadt Reutlingen wieder erheblich reduzieren. In der Albstraße geht die Prognose ohne Scheibengipfeltunnel von zusätzlichen 4900 Fahrzeugen und mit Scheibengipfeltunnel von zusätzlichen 1900 Fahrzeugen aus. In der Gartenstraße betragen die entsprechenden Werte zwischen 2200 und 1800 Fahrzeuge bzw. zwischen 500 und 300 bei etwa 11000 Fahrzeugen, die heute dort schon verkehren.

Nach der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der Reduzierung der Leistungsfähigkeit der Lederstraße wegen des dann reduzierten Verkehrs wieder neu. Es reicht dann aber nicht aus, lediglich die Probleme aufzuzählen, die entstehen, wenn nach der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels die Leistungsfähigkeit der Lederstraße vermindert wird, wie es der Beklagte und die Beigeladene bislang getan haben. Vielmehr ist es bereits heute im Rahmen der Fortschreibung des Luftreinhalteplans erforderlich, ernsthaft zu untersuchen, wie den Folgen einer zwar nicht unerheblichen, aber gleichwohl zur Einhaltung der Grenzwerte unzureichenden Verkehrsverlagerung nach Eröffnung des Scheibengipfeltunnels durch planerische und verkehrslenkende Maßnahmen entgegen gewirkt werden soll. Da der Zeitraum der Überschreitung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten ist, ist es Aufgabe des Beklagten, bereits jetzt Maßnahmen zu untersuchen, die zusammen mit der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels zur Einhaltung der Grenzwerte führen können. Ein Zuwarten bis nach Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels verbietet sich aufgrund der durch die gesetzlichen Vorschriften vorgegebenen zeitlichen Komponente zur Einhaltung der Grenzwerte. Nach

Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels kann es nur noch um eine Feinsteuerung der erforderlichen Maßnahmen gehen.

Sofern der Beklagte (wie er vorträgt) mit Maßnahmen in seiner eigenen Kompetenz eine Einhaltung der Grenzwerte nicht gewährleisten kann, ist er auch verpflichtet, konsensuale Lösungen mit der Beigeladenen und anderen Entscheidungsträgern zu suchen, mit denen eine weitere Reduzierung der NO<sub>2</sub>- und Feinstaub PM<sub>10</sub>-Werte erreicht werden kann. Solche Maßnahmen waren teilweise auch schon im ersten Luftreinhalte- und Aktionsplan aufgenommen worden und sind auch in der 3. Fortschreibung erwähnt (vgl. S. 49 der 3. Fortschreibung). Dies betrifft einerseits flankierende Maßnahmen im Falle der Verkehrsreduzierung in der Lederstraße, sofern dann in der Oststadt verkehrslenkende bzw. straßenrechtliche Maßnahmen durch die Beigeladene erforderlich sind. Andererseits wird der Beklagte auch zu erwägen haben, ob er durch finanzielle Anreize Maßnahmen der Beigeladenen oder anderer Entscheidungsträger anstoßen oder vorantreiben kann, die ebenfalls zu einer Reduzierung der überschrittenen Werte beitragen können (z.B. Ausbau/Umgestaltung der Parkraumbewirtschaftung, Förderung des Baus der Stadtbahn, kostenloses oder verbilligtes ÖPNV-Ticket etc.). Ob und welche Maßnahmen sinnvoll und verhältnismäßig sind, kann der Beklagte ggf. vorab durch Einholung von Gutachten klären lassen.

Für die Karlstraße, die Konrad-Adenauer-Straße und die Mitternachtsstraße sieht die Situation auch ohne zusätzliche Beschränkung des Verkehrs in der Lederstraße besser aus. Jedenfalls nach dem Gutachten Lohmeyer April/August 2012 kann mit einer Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid gerechnet werden (vgl. Seite 32, Tabelle 4.5, vorletzte Zeile). Die Ausgangswerte für Stickstoffdioxid beziehen sich im Gutachten Lohmeyer Dezember 2012/Mai 2013 (vgl. Seite 5, Tabelle 1, Zeile 1) auf ein anderes Referenzjahr, das Jahr 2013, und liegen über denen aus dem Gutachten April/August 2012. Auf der Basis des abweichenden Gutachtens Dezember 2012/Mai 2013 kann nicht festgestellt werden, ob Grenzwerte nach der Fertigstellung des Scheibengipfeltunnels auf der Basis dessen Daten ohne zusätzliche Maßnahmen an der Lederstraße auch in Bezug auf die zuletzt genannten Straßen eingehalten werden können. Eine entsprechende Berechnung fehlt. Mit einer Überschreitung der Feinstaubwerte ist aber in beiden Fällen nicht zu rechnen (vgl. Gutachten Lohmeyer

April/August 2012 Seite 36, Tabelle 4.6, vorletzte Zeile, Gutachten Lohmeyer Dezember 2012/Mai 2013, Tabelle 5).

Auch für die Eberhardstraße und die Karlstraße sind die Aussichten nach der Fertigstellung des Scheibengipfeltunnels günstiger. Dies bedeutet aber nicht, dass das Lkw-Durchfahrtsverbot für diese Straßen nicht weiter zu verfolgen wäre. Maßnahmen, die zu einer Reduzierung der Überschreitung der Grenzwerte führen und die einfach umzusetzen sind, dürfen nicht aufgeschoben werden, wenn die Umsetzung anderer wirkungsvoller Maßnahmen noch Jahre in Anspruch nimmt.

Der Beklagte schuldet somit (zusammengefasst) eine weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Reutlingen,

- der die noch aktuellen Maßnahmen aus den vorangegangenen Plänen darstellt,
- ein Gesamtkonzept der Maßnahmen und ihrer Auswirkungen umfasst, die für die Einhaltung der Grenzwerte erforderlich sind,
- einen Zeitpunkt benennt, in dem die Grenzwerte prognostisch eingehalten werden,
- und der auf die Zeit nach der Inbetriebnahme des Scheibengipfeltunnels ausgerichtet ist
- sowie für den Fall, dass die punktuelle Einhaltung der Grenzwerte mittelfristig rechtlich und tatsächlich nicht möglich ist, dafür eine ausführliche Begründung enthält.

Diese Anforderungen stehen einem Vorziehen einzelner Maßnahmen wie dem wie Lkw-Durchfahrtsverbot in der Eberhardstraße und der Karlstraße nicht entgegen

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3 VwGO. Die Entscheidung über die Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO in Verbindung mit § 709 ZPO. § 708 Nr. 11 Alternative 2 ZPO ist nicht anwendbar, da eine Vollstreckung von Kosten von mehr als 1.500,00 EUR möglich ist.

Die Berufung ist nach § 124a Abs. 1 Satz 1, § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Die Rechtssache hat wegen der Fragen der Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Einhaltung von Grenzwerten nach der 39. Bundesimmissionsschutzverordnung und der inhaltlichen Anforderungen an einen Luftreinhalteplan grundsätzliche Bedeutung.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil kann die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt werden. Die Berufung ist schriftlich innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Verwaltungsgericht Sigmaringen einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Rechtsmittelschrift muss spätestens am letzten Tag der Frist bei Gericht eingehen.

Bei der Einlegung der Berufung und vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen (§ 67 Abs. 4 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung). Wegen der zur Vertretung zugelassenen Personen wird auf § 67 Abs. 4 Sätze 3, 4, 7 und 8 Verwaltungsgerichtsordnung sowie auf §§ 3 und 5 Einführungsgesetz zum Rechtsdienstleistungsgesetz verwiesen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Hausanschrift: Schubertstraße 11, 68165 Mannheim; Postanschrift: Postfach 103264, 68032 Mannheim) einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen aufzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe). Mangelt es an einem dieser Erfordernisse, so ist die Berufung unzulässig.

**Anschriften des Verwaltungsgerichts:**

Hausanschrift: Verwaltungsgericht Sigmaringen, Karlstraße 13, 72488 Sigmaringen  
Postanschrift: Verwaltungsgericht Sigmaringen, Postfach 16 52, 72486 Sigmaringen.

Bitzer

Wohlrath

Philippi

~~Ausgestellt~~  
Vorstandende Abt. mit beglaubigt  
Sigmaringen, den 18. Nov. 2014  
Verwaltungsgericht  
Sigmaringen  
Der Urkundsbeamte der Geschäftsstelle

*Ullrich, GA*