

ALFRED SCHEIDLER

Anspruch anerkannter Umweltverbände und Betroffener auf Verhängung von Dieselfahrverboten?



Dr. Alfred Scheidler ist Abteilungsleiter am Landratsamt Neustadt an der Waldnaab und stellvertretender Landrat des Landkreises Tirschenreuth. Außerdem ist er nebenamtlich als Dozent bei der Bayerischen Verwaltungsschule tätig.

Etwa zwei Drittel der Messstationen an verkehrsreichen Straßen in Deutschland zeigen immer noch Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂), obwohl diese bereits seit 2010 eingehalten sein müssten. Wichtigster Verursacher ist der motorisierte Straßenverkehr, von dem maßgeblich die Dieselfahrzeuge zur NO₂-Belastung beitragen. Diskussionen darüber, ob die geltende Rechtslage es hergibt, Dieselfahrverbote zu verhängen, hat das BVerwG mit seinen beiden Urteilen vom 27.2.2018, dem sich bereits eine Reihe von Verwaltungsgerichten angeschlossen hat, grundsätzlich bejaht. Der Beitrag geht unter Vorstellung der einschlägigen Rechtsgrundlagen, insb. §§ 40, 47 BImSchG, der Frage nach, ob Dieselfahrverbote auch eingeklagt werden können.

I. Einleitung

In seiner Ausarbeitung „Handlungsbedarf und -empfehlungen zur Einhaltung der NO₂-Grenzwerte“ vom 16.2.2016¹ hat der LAI-Ausschuss „Luftqualität/Wirkungsfragen/Verkehr“ festgehalten, dass etwa zwei Drittel der Messstationen an verkehrsreichen Straßen in Deutschland immer noch Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) zeigen, obwohl diese bereits im Jahr 2010 hätten eingehalten werden müssen. Wichtigster Verursacher sei der motorisierte Straßenverkehr, wobei vier Fünftel des Verkehrsbeitrags von Dieselfahrzeugen und davon etwa die Hälfte von Pkw stamme.² „Zusätzliche Maßnahmen müssen deswegen vor allem hier ansetzen, um eine hohe Wirksamkeit zu entfalten, damit der gesetzlichen Vorgabe, die Überschreitungen so schnell wie möglich zu vermeiden, entsprochen werden kann.“³ Auch in Literatur⁴ und Rechtsprechung⁵ wird gefordert, dass zur Reduzierung der NO₂-Belastungen im innerstädtischen Bereich Maßnahmen zur Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs getroffen werden, die über die bisherigen Maßnahmen – wie sie sich in den 58 derzeit in Deutschland eingerichteten Umweltzonen fin-

den⁶ – hinausgehen, so vor allem Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge. Uneinigkeit herrscht aber darüber, ob das geltende deutsche Recht Verkehrsbeschränkungen speziell für (bestimmte) Dieselfahrzeuge überhaupt zulässt.⁷ Das BVerwG hat diese Frage in seinen beiden vielbeachteten Urteilen vom 27.2.2018 grundsätzlich bejaht.⁸ Wenngleich sich diese beiden Entscheidungen konkret nur auf die Luftreinhaltepläne in Stuttgart (7 C 30.17) und Düsseldorf (7 C 26.16) beziehen, haben sie bundesweite Signalwirkung und lassen für Millionen von Dieselfahrern⁹ die Befürchtung wachsen, dass sie in absehbarer Zeit ihr Fahrzeug nicht mehr uneingeschränkt nutzen können.

Dabei steht nicht nur im Raum, dass die zuständigen Behörden von Amts wegen – und in Umsetzung europarechtlicher Verpflichtungen – Dieselfahrverbote verhängen, sondern dass solche auch von betroffenen Anliegern und/oder Umweltverbänden eingeklagt werden. Insb. die Deutsche Umwelthilfe, ein nach § 3 UmwRG anerkannter Umweltverband, hat bereits eine Reihe von Gerichtsentscheidungen in diesem Sinne erwirkt. Bevor die einschlägigen Rechtsgrundlagen für Dieselfahrverbote und Ansprüche auf behördliches Einschreiten erörtert werden, wird nachfolgend zunächst ein Überblick auf aktuelle Gerichtsentscheidungen gegeben, die an die Urteile des BVerwG vom 27.2.2018 anknüpfen.

II. Aktuelle Gerichtsentscheidungen

- Das VG Aachen hat mit Urteil vom 8.6.2018 entschieden, dass die Stadt Aachen ein Dieselfahrverbot zum 1.1.2019 vorbereiten muss, falls die Stadt und das Land Nordrhein-Westfalen bis zum Ende des Jahres 2018 keine gleichwertige Alternative vorlegen, wie NO₂-Grenzwerte eingehalten werden können.¹⁰
- Das VG Wiesbaden hat mit Urteil vom 5.9.2018 entschieden, dass der Luftreinhalteplan für die Stadt Frankfurt am Main u. a. dahingehend fortzuschreiben ist, dass er für alle Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5

1 Eingestellt auf der Homepage der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) unter „Veröffentlichungen“, www.lai-immissionsschutz.de (aufgerufen am 14.11.2018).

2 Kernsätze 1 und 2 der LAI-Ausarbeitung vom 16.2.2016 (Fn. 1); s. auch Faßbender, NJW 2017, 1995 (1996, 2000).

3 Kernsatz 3 der LAI-Ausarbeitung vom 16.2.2016 (Fn. 1).

4 Weise, I+E 2016, 114 (120); Salomon/Dross/Hornberg, Immissionsschutz 2017, 18 (21); Koehl, ZfSch 2017, 424; Faßbender, NJW 2017, 1995; Brenner, DAR 2018, 71.

5 BayVGH, Beschl. v. 27.2.2017 – 22 C 16.1427, NVwZ 2017, 894 = juris Rn. 141; VG Düsseldorf, Urt. v. 13.9.2016 – 3 K 7695/15, NVwZ 2017, 899; VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017 – 13 K 5412/15, VBlBW 2018, 119.

6 Zum Stichtag 14.11.2018, siehe Bundesumweltamt, <http://gis.uba.de/Website/umweltzonen/umweltzonen.php> mit einer Auflistung sämtlicher Zonen (aufgerufen am 14.11.2018).

7 Verneinend: Lenz, NVwZ 2017, 858; Salomon/Dross/Hornberg, Immissionsschutz 2017, 18; Brenner, DAR 2018, 71 (72); bejahend: Koehl, ZfSch 2017, 424; Faßbender, NJW 2017, 1995 (1997); Klinger, ZUR 2018, 272 (276).

8 BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, NVwZ 2018, 890; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, NVwZ 2018, 883.

9 In Deutschland sind davon mehr als 12 Millionen Fahrzeuge betroffen, so Eicher, ADAC-Motorwelt 2018/4, S. 12.

10 VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018 – 6 K 2211/15.

ab dem 1.2.2019, sowie für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 5 ab dem 1.9.2019 zonenbezogene Fahrverbote vorsieht.¹¹

- Das VG Berlin hat mit Urteil vom 9.10.2018 entschieden, dass der Luftreinhalteplan für Berlin bis spätestens 31.3.2019 so fortzuschreiben ist, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO₂-Grenzwertes im Stadtgebiet Berlin enthält. Dazu gehören streckenbezogene Fahrverbote für Dieselfahrzeuge.¹²
- Das VG Mainz hat mit Urteil vom 24.10.2018 entschieden, dass die Stadt Mainz ihren Luftreinhalteplan so fortzuschreiben muss, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des Stickstoffdioxid-Grenzwerts enthält. Dabei hat die Stadt auch die Erforderlichkeit von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge einzubeziehen.¹³
- Das VG Köln hat mit Urteil vom 8.11.2018 entschieden, dass die Stadt Bonn ab April 2019 streckenbezogene Fahrverbote einführen muss.¹⁴ Ebenfalls am 8.11.2018 hat das VG Köln entschieden, dass die Stadt Köln ab April 2019 ein zonenbezogenes Fahrverbot einführen muss.¹⁵
- Das VG Gelsenkirchen hat mit Urteil vom 15.11.2018 entschieden, dass zum 1. Juli 2019 für das Stadtgebiet Essen innerhalb der derzeitigen grünen Umweltzone eine sog. „blaue Umweltzone“ errichtet werden muss, die bestimmte Essener Stadtteile umfasst und auch die Teilstrecke der Bundesautobahn (BAB) 40 durch Essener Stadtgebiet einschließt. In dieser Zone muss ein Fahrverbot für Fahrzeuge mit Ottomotoren der Klassen Euro 2/II und älter sowie für Dieselmotoren mit Euro 4/IV-Motoren und älter eingeführt werden, das beginnend mit dem 1. September 2019 auch Dieselmotoren der Klasse Euro 5/V erfasst¹⁶. Die A40 ist die wichtigste Verbindung für Pendler und Fernverkehr im Ruhrgebiet sowie eine der meistbefahrenen Straßen Deutschlands.

III. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen

Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass in Gebieten, in denen Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne aufgestellt werden und dass für den Fall der Überschreitung in den Plänen geeignete Maßnahmen enthalten sind, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die einzelnen Grenzwerte, so auch für Stickstoffdioxid, ergeben sich aus Anhang XI dieser Richtlinie. Auf nationaler Ebene finden sich die europarechtlich vorgegebenen Werte in der zur Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG erlassenen 39. BIm-

SchV¹⁷ wieder, für Stickstoffdioxid konkret in deren § 3.¹⁸ Des Weiteren wurde die Richtlinie umgesetzt mit § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, der eine Pflicht der zuständigen Behörde zur Luftreinhalteplanung¹⁹ statuiert, wenn die Grenzwerte überschritten sind. Dies impliziert auch die Verpflichtung, einen bereits vorhandenen Plan so zu ändern (fortzuschreiben), dass er die erforderlichen Maßnahmen festlegt.²⁰ Die Zuständigkeit für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen bestimmt sich nach Landesrecht. Danach sind entweder die obersten Landesbehörden (Ministerien), die oberen Verwaltungsbehörden (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien) oder die Kommunen zuständig.

Rechtsgrundlage für Verkehrsbeschränkungen oder -verbote ist nicht der Luftreinhalteplan als solcher, sondern es bedarf hierzu einer speziellen Ermächtigungsgrundlage, wie das BVerwG in seinen beiden Entscheidungen vom 27.2.2018 erneut betont.²¹ Eine solche Ermächtigungsgrundlage liegt mit § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG vor: Soweit ein Luftreinhalte- oder Kurzfristplan nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsieht, beschränkt oder verbietet die Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr gem. § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Insofern beinhalten §§ 47 und 40 BImSchG in ihrem Zusammenspiel ein zweistufiges Verfahren zur Sicherung der Luftqualität.²²

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch die – auf § 40 Abs. 3 BImSchG gestützte – 35. BImSchV, die Ausnahmen von Verkehrsverboten nach § 40 Abs. 1 BImSchG regelt; Ausnahmen sind deshalb geboten, weil der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzt wäre, wenn alle Fahrzeuge gleichermaßen erfasst wären. Die 35. BImSchV ordnet alle von ihr erfassten Kraftfahrzeuge vier Schadstoffgruppen zu (§ 2 Abs. 2 i. V. mit Anhang 2 der 35. BImSchV) und ermöglicht es auf diese Weise, dass Kraftfahrzeuge mit einem geringeren Schadstoffausstoß von den Verkehrsverboten (insb. von Fahrverboten in Umweltzonen) befreit sind, soweit ein darauf bezogenes Verkehrszeichen dies vorsieht (§ 2 Abs. 1 der 35. BImSchV). Um die verschiedenen Schadstoffgruppen nach außen hin kenntlich zu machen, sieht die 35. BImSchV eine Kennzeichnung mit einer roten, gelben oder grünen Plakette vor (siehe Anhang 1 der 35. BImSchV).

Abstellend auf den abschließenden Charakter der 35. BImSchV kommt das BVerwG in seinen beiden Urteilen vom 27.2.2018 zu dem Zwischenergebnis, dass die derzeit geltenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzrechts für sich genommen „derartige Verkehrsverbote“ nicht zulassen, nämlich Verkehrsverbote für bestimmte Kraftfahr-

¹⁷ Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) v. 2.8.2010, BGBl. I S. 1065.

¹⁸ Siehe dazu auch BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17, NVwZ 2018, 883 (884 Rn. 14); VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018 – 6 K 2211/15, juris Rn. 31; Will, NZV 2018, 393 (395 f.).

¹⁹ Zum praktischen Ablauf einer Luftreinhalteplanung siehe Brandt, NVwZ 2018, 945 (947 ff.).

²⁰ Will, NZV 2018, 393 (396); VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018 – 6 K 2211/15, juris Rn. 31.

²¹ BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16, juris Rn. 17 f.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, juris Rn. 20 f.; siehe auch schon BVerwG, Beschl. v. 11.7.2012 – 3 B 78/11, NVwZ 2012, 1175.

²² Im Einzelnen dazu Scheidler, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht (Stand: Juni 2018), § 40 Rn. 26 ff.

¹¹ VG Wiesbaden, Urt. v. 5.9.2018 – 1613/15.WI.

¹² VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018 – VG 10 K 207.16.

¹³ VG Mainz, Urt. v. 24.10.2018 – 3 K 988/16.MZ.

¹⁴ VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 – 13 K 6682/15.

¹⁵ VG Köln, Urt. v. 8.11.2018 – 13 K 6684/1.

¹⁶ VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5068/15.

zeuge, mithin speziell für (bestimmte) Dieselfahrzeuge.²³ Das BVerwG bleibt bei dem gefundenen Zwischenergebnis jedoch nicht stehen, sondern stellt sodann maßgebend auf die unionsrechtliche Verpflichtung ab, den Zeitraum für die Nichteinhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid so kurz wie möglich zu halten (vgl. Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG) und leitet aus dieser Verpflichtung die Konsequenz ab, dass entgegenstehendes Bundesrecht unangewendet bleiben muss.²⁴

IV. Anspruch auf behördliches Einschreiten

1. Überblick

Zur Klärung der Frage, ob Drittbetroffene oder Umweltverbände einen Anspruch auf behördliches Einschreiten, also darauf haben, dass Verkehrsbeschränkungen ausgesprochen werden, ist zu differenzieren: Enthält ein Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 BImSchG bzw. ein Kurzfristplan nach § 47 Abs. 2 BImSchG verkehrsbeschränkende Maßnahmen, so geht es um einen Anspruch auf Umsetzung dieser Maßnahmen nach § 40 Abs. 1 BImSchG, also einen Anspruch auf Planerfüllung. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob – soweit ein Plan nicht bzw. nicht mit dementsprechendem Inhalt aufgestellt ist – ein Anspruch auf Planaufstellung bzw. –ergänzung, gerichtet auf die Aufnahme verkehrsbeschränkender Maßnahmen in den Plan, besteht. Schließlich stellt sich die Frage nach einem Anspruch auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen unabhängig von einer Luftreinhalteplanung.

2. Anspruch auf Planerfüllung

a) Herleitung des Anspruchs

Sieht ein Luftreinhalte- oder Kurzfristplan Verkehrsbeschränkungen vor, so ist die Straßenverkehrsbehörde nach § 40 Abs. 1 BImSchG verpflichtet, diese umzusetzen.²⁵ Ein Ermessen steht ihr hierbei nicht zu.²⁶ Abgesehen von dem Fall, dass der Plan bestimmte Handlungsspielräume belässt, besteht daher nicht nur kein Entschließungs-, sondern auch kein Auswahlermessen.²⁷ Da die Umsetzung der Maßnahmen der Einhaltung der Grenzwerte der 39. BImSchV dient und diese zum „Schutz der menschlichen Gesundheit“ (vgl. z. B. § 4 Abs. 1 und 2 der 39. BImSchG) festgesetzt wurden²⁸, hat die objektive Rechtspflicht zur Umsetzung der Pläne zugleich drittschützenden Charakter.²⁹ Daher besteht grund-

sätzlich ein Anspruch auf Durchführung der im Plan vorgesehenen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen.³⁰ Im Hinblick darauf, dass mit der 39. BImSchV die Luftqualitätsrichtlinien umgesetzt werden, ist die Annahme des drittschützenden Charakters auch europarechtlich geboten: Wie der EuGH gerade im Bereich des Luftqualitätsrechts festgehalten hat, muss die Einhaltung von Richtlinienvorgaben, die dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen, vor den nationalen Gerichten geltend gemacht werden können.³¹

b) Anspruchsberechtigte

Ein Anspruch und somit eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO besteht nur für solche Personen, die durch die Grenzwertüberschreitung in ihrer Gesundheit beeinträchtigt sein können.³² Dies sind jedenfalls alle im Einwirkungsbereich der betreffenden Straßen wohnenden oder arbeitenden Menschen sowie die Eigentümer, Mieter oder Pächter dort gelegener, entsprechend genutzter Grundstücke.³³ Wegen der spezifischen Art der Grenzwerte geht der Kreis der geschützten Personen aber darüber hinaus und kann auch Personen umfassen, die sich typischerweise oder wiederholt innerhalb des Mittelungszeitraums des Grenzwertes im Einwirkungsbereich der Emissionsquelle aufhalten, auch wenn es sich jeweils nur um einen kurzzeitigen Aufenthalt handelt, z. B. Gäste in einem Straßencafé, Studenten an ihrer Hochschule oder Mitglieder eines Sportvereins auf dem vereinseigenen Sportplatz. Soweit Immissionsgrenzwerte nämlich als Stunden- oder Tagesmittelwerte ausgestaltet sind, ist davon auszugehen, dass die 39. BImSchV auch relativ kurzzeitige Expositionen als gesundheitlich relevant ansieht. Dagegen scheidet bei typischen Aufenthalten unterhalb der Mittelungszeit ein Schutz aus, so z. B. an Bushaltestellen und Bahnsteigen.³⁴

c) Prozessuale Geltendmachung

Da Verkehrsbeschränkungen nach § 40 Abs. 1 BImSchG in der Regel durch Verkehrszeichen erfolgen und diese nach § 35 Satz 2 VwVfG Verwaltungsakte in Form einer Allgemeinverfügung darstellen³⁵, ist der Anspruch auf behördliches Einschreiten durch Verpflichtungsklage geltend zu machen³⁶ bzw. – im vorläufigen Rechtsschutzverfahren – durch Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO. Klage-

23 BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 juris, Rn. 16 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, juris Rn. 19 ff.

24 BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 juris Rn. 28 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30.17, juris Rn. 31 ff.; so auch schon Faßbender, NJW 2017, 1995 (1997 f.).

25 Schink, in: Feldhaus (Fn. 22), § 47 Rn. 155.

26 Scheidler, in: Feldhaus (Fn. 22), § 40 Rn. 49 m.w.N.

27 Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 (73); Röckinghausen, I+E 2012, 188 (193).

28 Siehe dazu BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, UPR 2014, 37 = NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 40 f.); vgl. auch (noch zur 22. BImSchV): BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29.3.2007, NVwZ 2007, 695 (697); BVerwG, Urt. v. 27.9.2007, NJW 2007, 3591.

29 So auch (noch zur 22. BImSchV): Jarass, NVwZ 2003, 257 (264); Winkler, ZUR 2007, 364 (365); VG München, Beschl. v. 27.4.2005, NVwZ 2005, 839 (840); VG Stuttgart, Urt. v. 31.5.2005, NVwZ 2005, 971 (973); BayVGH, Urt. v. 18.5.2006, NVwZ 2007, 233 (236); a. A. Brenner, DAR 2005, 426 (430).

30 Knauff, in: GK-BImSchG (2016), § 40 Rn. 85; Jarass, BImSchG (12. Aufl. 2017), § 40 Rn. 21 und § 48a Rn. 21; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Stand: April 2018), § 47 Rn. 29e; Reese, in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht (2. Aufl. 2018), § 40 Rn. 13; Sparwasser, NVwZ 2006, 369 (373 f.); Geiger, DAR 2007, 181 (185); VG Berlin, Urt. v. 4.1.2016 – 11 K 132.15; VG Hannover, Beschl. v. 16.2.2010, ZUR 2010, 208; VG München, Beschl. v. 2.2.2009, DAR 2009, 167 (169).

31 EuGH, Urt. v. 25.7.2008, NVwZ 2008, 984 Rn. 37 (Janecek); EuGH, Urt. v. 30.5.1991, NVwZ 1991, 866 Rn. 16; siehe auch Calliess, NVwZ 2006, 1 (3 f.); Sparwasser, NVwZ 2006, 369 (370); Jarass (Fn. 30), § 40 Rn. 21.

32 Jarass (Fn. 30), § 40 Rn. 21 und § 48a Rn. 21.

33 Knauff, in: GK-BImSchG (Fn. 30), § 40 Rn. 85.

34 Jarass (Fn. 30), § 40 Rn. 21; Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169 (172).

35 Ständ. Rspr. seit BVerwG, Urt. v. 9.6.1967, BVerwGE 27, 181; siehe etwa BVerwG, Beschl. v. 3.1.2018 – 3 B 58/16; BVerwG, Urt. v. 6.4.2016 – 3 C 10/15, NJW 2016, 2353.

36 Reese, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 29), § 40 Rn. 13; VG Berlin, Urt. v. 4.1.2016 – 11 K 132.15

bzw. Antragsgegner ist das Land, deren Behörde (nämlich die Straßenverkehrsbehörde) den begehrten Verwaltungsakt unterlassen hat (vgl. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Der Antrag bezieht sich darauf, den Beklagten bzw. Antragsgegner zur Umsetzung der im Luftreinhalte- bzw. Kurzfristplan zu ergreifende Maßnahmen vorgesehenen konkreten Maßnahmen zu verpflichten.³⁷

3. Anspruch auf Planaufstellung bzw. -ergänzung

a) Herleitung des Anspruchs

Nach übereinstimmender Auffassung in Literatur³⁸ und Rechtsprechung³⁹ ist die zuständige Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 bzw. 2 BImSchG dazu verpflichtet, einen Luftreinhalte- bzw. Kurzfristplan aufzustellen oder fortzuschreiben. Zunächst umstritten war hingegen die Frage, ob ein Anspruch auf Planaufstellung bzw. -ergänzung besteht⁴⁰. Im vorliegenden Zusammenhang betrifft dies die Frage nach einem Anspruch auf Aufnahme von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen für Dieselfahrzeuge in einen Luftreinhalte- bzw. Kurzfristplan, die dann nach § 40 Abs. 1 BImSchG umzusetzen sind.

Das BVerwG hatte einen solchen Anspruch zunächst noch abgelehnt und die Frage mit Beschluss vom 29.3.2007 dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt.⁴¹ Dieser hat mit Urteil vom 25.7.2008⁴² entschieden, „dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte oder Alarmschwellen betroffen sind, bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – erwirken können müssen, dass beim Vorliegen einer solchen Gefahr ein Aktionsplan erstellt wird“. Das BVerwG stellte daraufhin seine Rechtsprechung um und geht nun davon aus, dass aus dem Luftqualitätsrecht subjektive Rechtspositionen folgen.⁴³ Dabei überträgt das BVerwG die zu den Aktionsplänen (nunmehr „Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen“; vgl. § 47 Abs. 2 BImSchG) ergangene Rechtsprechung des EuGH auch auf die Luftreinhaltepläne nach Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie

2008/50/EG (vgl. § 47 Abs. 1 BImSchG)⁴⁴, der die Mitgliedstaaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass in Gebieten, in denen Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert überschreiten, Luftqualitätspläne aufgestellt werden und dass für den Fall der Überschreitung in den Plänen geeignete Maßnahmen enthalten sind, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Soweit die Aufstellung der Pläne des § 47 Abs. 2 BImSchG im Ermessen steht, besteht nur ein Anspruch auf fehlerfreien Ermessensgebrauch.⁴⁵

b) Anspruchsberechtigte und prozessuale Geltendmachung

Anknüpfend an die EuGH-Rechtsprechung⁴⁶ räumt das BVerwG nun sowohl den von den Immissionsgrenzwertüberschreitungen unmittelbar betroffenen natürlichen Personen als auch den nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden Klagerechte ein.⁴⁷ Das Umweltrechtsbehelfsgesetz, das seinerseits mehrfach an die EuGH-Rechtsprechung angepasst werden musste⁴⁸, gibt dies zwischenzeitlich aber auch zwingend vor (siehe § 2 Abs. 1 UmwRG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 UmwRG). Der Anspruch auf Erlass (bzw. Ergänzung) eines Luftreinhalteplans, der seiner Rechtsnatur nach einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist⁴⁹, ist im Wege der allgemeinen Leistungsklage zu verfolgen.⁵⁰

c) Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Die Aufnahme verkehrsbeschränkender Maßnahmen – so auch Dieselfahrverbote – in einen Luftreinhalteplan muss dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, wie das BVerwG in seinen beiden Dieselfahrverbots-Urteilen vom 27.2.2018⁵¹ betont und fordert, dass eine phasenweise Einführung von Verkehrsverboten, die in einer ersten Stufe nur ältere Fahrzeuge (etwa bis zur Abgasnorm Euro 4) betreffe, zu prüfen sind. Zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit dürfen Euro-5-Fahrzeuge jedenfalls nicht vor dem 1.9.2019 (mithin also vier Jahre nach Einführung der Abgasnorm Euro 6) mit Verkehrsverboten belegt werden. Darüber hinaus bedürfe es hinreichender Ausnahmen, z. B. für Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen.

37 Steenbuck, NVwZ 2005, 770 (771).

38 Jarass (Fn. 30), § 47 Rn. 12 bzw. 23; Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer (Fn. 30), § 47 Rn. 9; Weiner, in: GK-BImSchG (Fn. 30), § 47 Rn. 4; Schwarz, GewArch 2018, 101 (102); Lenz, NVwZ 2017, 858; Faßbender, NJW 2017, 1995 (1996); Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67.

39 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013–7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 39); BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29.3.2007, NVwZ 2007, 695 (696); OVG Münster, Beschl. v. 16.1.2007, NVwZ 2007, 608; BayVGh, Urt. v. 18.5.2006, NVwZ 2007, 233; VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017–13 K 5412/15, VBIBW 2018, 119 = juris Rn. 142; VG München, Urt. v. 21.6.2016–M 1 K 15.5714, juris Rn. 20.

40 Zum damaligen Meinungsstreit s. Scheidler, NVwZ 2007, 144 (147 f.); Fonk, NVwZ 2009, 69 (71 ff.); Streppel, ZUR 2008, 23 (25 ff.); ders., EurUP 2008, 96 (97 f.); Couzinet, DVBl. 2008, 754; Brenner/Seifarth, DAR 2008, 601.

41 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29.3.2007, NVwZ 2007, 695 (697); ablehnend auch VG München, Beschl. v. 27.4.2005, NVwZ 2005, 839 und Urt. v. 26.7.2005, NVwZ 2005, 1219; VG Berlin, Beschl. v. 1.6.2005–10 A 75.05; a.A. BayVGh, Urt. v. 18.5.2006, NVwZ 2007, 233.

42 EuGH, Urt. v. 25.7.2008, NVwZ 2008, 984 (Janecek).

43 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013–7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 43 ff.); auf dieser Linie bewegen sich auch die beiden Urteile v. 27.2.2018–7 C 26.16 und 7 C 30/17.

44 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013–7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 41); ebenso: Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer (Fn. 30), § 47 Rn. 29e; Köck, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 29), § 47 Rn. 22.

45 So auch Jarass (Fn. 30), § 47 Rn. 61; Köck, in: Giesberts/Reinhardt; (Fn. 30), § 47 Rn. 22 jeweils unter Hinweis auf Scheidler, NVwZ 2010, 866 (869); Koch/Braun, NVwZ 2010, 1199 (1205); a.A. Sparwasser/Engel, NVwZ 2010, 1513 (1519).

46 EuGH, Urt. v. 25.7.2008, NVwZ 2008, 984 (Janecek).

47 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013–7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 43 ff.); siehe auch BVerwG, Urteile v. 27.2.2018–7 C 26.16 und 7 C 30/17.

48 Siehe dazu etwa Schlacke, NVwZ 2017, 905; Michl, NuR 2016, 543; Koch/Welsch, NVwZ 2015, 633 (642 f.).

49 BVerwG, Beschl. v. 29.3.2007–7 C 9.06, NVwZ 2007, 695; BVerwG, Beschl. v. 11.7.2012–3 B 78/11, NVwZ 2012, 1175; VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017–13 K 5412/15, VBIBW 2018, 119; a.A. Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer (Fn. 30), § 47 Rn. 29d: „Rechtsnormcharakter“; dahin tendierend auch Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 (70).

50 BVerwG, Urt. v. 5.9.2013–7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (65 Rn. 18); Bay-VGH, Urt. v. 18.5.2006–22 BV 05.2462, NVwZ 2007, 233; VG Stuttgart, Urt. v. 26.7.2017–13 K 5412/15, VBIBW 2018, 119; VG Düsseldorf, Urt. v. 13.9.2016–3 K 7695/15, NVwZ 2017, 899; VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011–4 K 757/11. WI, ZUR 2012, 113; Faßbender, NJW 2017, 1995 (1996).

51 BVerwG, Urt. v. 27.2.2018–7 C 26.16; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018–7 C 30.17 (jeweils Leitsatz 2).

4. Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen

Neben der in § 47 BImSchG normierten Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalte- bzw. Kurzfristplänen besteht nach § 45 Abs. 1 BImSchG die Pflicht, die Einhaltung der Immissionswerte durch planunabhängige Maßnahmen sicherzustellen⁵²; das Wort „insbesondere“ in § 45 Satz 2 BImSchG zeigt, dass Pläne nach § 47 BImSchG nicht das einzige Instrumentarium zur Luftreinhaltung sind.⁵³ Eine Ermächtigungsgrundlage zur Ausfüllung der bloßen Aufgabennorm des § 45 Satz 1 BImSchG stellt u. a. § 45 StVO dar.⁵⁴ Nach der überwiegenden Auffassung kommt diese Vorschrift auch im Anwendungsbereich des § 40 BImSchG zur Anwendung.⁵⁵ § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO ermöglicht Verkehrsregelungen nicht nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, sondern umfasst auch den Umweltschutz als Lenkungszweck straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen.⁵⁶ Die Norm gibt dem Einzelnen einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein straßenverkehrsrechtliches Einschreiten, wenn Lärm oder Abgase Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.⁵⁷ In bestimmten, das Ermessen verdichtenden Fällen kann § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO dem Einzelnen einen Anspruch auf verkehrsregelndes Einschreiten gewähren.⁵⁸ Abgase im Sinne der Norm sind „luftverunreinigende Stoffe, die vom Motor über die Auslassöffnung durch die Auspuffanlage in die Atmosphäre abgegeben werden“⁵⁹, also auch die aus Dieselruß herrührenden Feinstaubpartikel oder Stickstoffoxide.⁶⁰ Wegen der durch Abgase gegebenen Gesundheitsbeeinträchtigung sind verkehrsbeschränkende Maßnahmen nach § 45 StVO der Struktur nach unter denselben Voraussetzungen zu treffen, die bei Vorliegen eines entsprechenden Luftreinhalteplans nach § 40 Abs. 1 BImSchG maßgebend wären. Die Maßnahmen sind durch den Verursacheranteil und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beschränkt, so dass der Straßenverkehr neben anderen Emittenten-Gruppen (z. B. Anlagen im Sinne des § 3 Abs. 5

BImSchG) nur anteilig zur Verringerung der Feinstaubbelastung herangezogen werden kann.⁶¹

Der im Wege der Verpflichtungsklage geltend zu machende Anspruch ist lediglich auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gerichtet, denn – abgesehen vom Fall der Ermessensreduzierung auf Null – besteht ein weites Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, die zwischen den Belangen der von den Abgasen Betroffenen, den Belangen der durch die vorgesehenen Maßnahmen (z. B. Umleitungen) zusätzlich belasteten Straßenanlieger und den Verkehrsbedürfnissen abzuwägen hat.⁶² Von Verkehrsbeschränkungen im Rahmen planunabhängiger Maßnahmen ist aber nicht schon deshalb abzusehen, weil der Verkehr dadurch in andere Straßen abgelenkt wird. Erst wenn anzunehmen ist, dass die Umleitung auch in den anderen Straßen zu einer Grenzwertüberschreitung führt, ist eine Verkehrsbeschränkung kein geeignetes Mittel, um die Einhaltung des Grenzwerts sicherzustellen.⁶³ In Fällen, in denen der Straßenverkehr erheblich zu der kritischen Luftbelastung beiträgt, kann aus der zwingenden Natur der Immissionswerte der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG und der Pflicht der Mitgliedstaaten, deren Einhaltung sicherzustellen, eine Einschränkung des behördlichen Ermessens – gegebenenfalls bis hin zu einer Ermessensreduzierung auf Null – folgen.⁶⁴

Umgekehrt vertritt der BayVGH die Auffassung, dass planunabhängige Einzelmaßnahmen von vorneherein als ermessensfehlerhaft ausscheiden, wenn die tatsächlichen Verhältnisse derart komplex sind, dass ein Bedürfnis nach planerischer Bewältigung besteht.⁶⁵ Dem ist das BVerwG zu Recht ausdrücklich entgegengetreten, da dem Betroffenen der gebotene Schutz verweigert würde, wenn planunabhängige Maßnahmen der Behörde als ermessensfehlerhaft bewertet werden, weil zur Konfliktbewältigung ein Aktionsplan (jetzt: Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen) erforderlich sei, mangels Aufstellung eines solchen Plans Maßnahmen zum Schutz der Anwohner vor Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Feinstaub jedoch nicht getroffen werden können.⁶⁶ Im Übrigen lassen sich auch komplexe Aufgaben mitunter ohne Planung bewältigen.⁶⁷

52 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (698); BVerwG, Urt. v. 27. 9. 2007, NJW 2007, 3591.

53 BVerwG, Urt. v. 18. 11. 2004 – 4 CN 11/03, UPR 2005, 193; OVG Münster, Urt. v. 9. 10. 2012 – 8 A 652/09, UPR 2013, 349 = juris Rn. 57; Jarass (Fn. 30), § 40 Rn. 9.

54 Jarass (Fn. 30), § 45 Rn. 10; Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169 (171); Rehlinger, NuR 2005, 493 (497).

55 Näher dazu Scheidler, in: Feldhaus (Fn. 22), § 40 Rn. 22 m.w.N. auch zur Gegenauffassung.

56 Jahn, NZV 1994, 5 (9); Koch/Mengel, NuR 2000, 1 (2); BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1999, BVerwGE 109, 29 (36) = ES BImSchG, § 40–6; Beaucamp, S. 37 ff.; a. A. VG München, Urt. v. 26. 7. 2005, NVwZ 2005, 1215 (1218).

57 BVerwG, Urt. v. 4. 6. 1986 – 7 C 76/84, BVerwGE 74, 234 (239).

58 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (698 Rn. 31); vgl. auch OVG Schleswig, Urt. v. 9. 11. 2017 – 2 LB 22/13; OVG Münster, Urt. v. 9. 10. 2012, UPR 2013, 349; VG Koblenz, Urt. v. 8. 5. 2015 – 5 K 742/14.KO, LKRZ 2015, 348; VG Düsseldorf, Beschl. v. 2. 10. 2013 – 6 L 1424/13, juris Rn. 35; König, in: Hentschel/König/Dauer, Straßenverkehrsrecht (44. Aufl. 2017), § 45 StVO Rn. 29; Rebler, NZV 2006, 113.

59 BVerwG, Urt. v. 15. 4. 1999, BVerwGE 109, 29 (35).

60 Vgl. BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (698); BVerwG, Urt. v. 27. 9. 2007, NJW 2007, 3591; Krohn, ZUR 2005, 371 (374); BayVGH, Urt. v. 18. 5. 2006, NVwZ 2007, 230 (231); tendenziell a. A. VG München, Urt. v. 26. 7. 2005, NVwZ 2005, 1215 (1218).

61 BVerwG, Urt. v. 27. 9. 2007, NJW 2007, 3591; vgl. auch BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (698); Geiger, DAR 2007, 181 (186 f.); Wöckel, NuR 2007, 598 (601).

62 BVerwG, Urt. v. 4. 6. 1986, BVerwGE 74, 234 (238) = NJW 1986, 2655; BVerwG, Beschl. v. 18. 10. 1999, NZV 2000, 386; OVG Münster, Urt. v. 1. 6. 2005, UPR 2006, 307; BayVGH, Beschl. v. 18. 5. 2006, NVwZ 2007, 230 (231); VG München, Urt. v. 19. 1. 2016 – M 23 K 14.1931 u. a., juris Rn. 44; VG Düsseldorf, Beschl. v. 2. 10. 2013 – 6 L 1424/13, juris Rn. 40; König, in: Hentschel/König/Dauer (Fn. 58), § 45 StVO Rn. 29; Geiger, DAR 2007, 181 (187).

63 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (699); vgl. auch Geiger, DAR 2007, 181 (187).

64 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (698); BVerwG, Urt. v. 27. 9. 2007, NJW 2007, 3591 (3592); Wöckel, NuR 2007, 598 (600 f.); Willand/Buchholz, NVwZ 2007, 171 (172); Klinger/Löwenberg, ZUR 2005, 169 (174); a. A. Rebler, SVR 2005, 211 (217).

65 BayVGH, Beschl. v. 18. 5. 2006, NVwZ 2007, 230 (232); kritisch dazu Scheidler, BayVBl. 2006, 656; Willand/Buchholz, NVwZ 2007, 171 (172).

66 BVerwG, EuGH-Vorl. v. 29. 3. 2007, NVwZ 2007, 695 (699); im Ergebnis ähnlich bereits Scheidler, BayVBl. 2006, 656 (661).

67 So zutreffend Willand/Buchholz, NVwZ 2007, 171 (172).

Ist hingegen ein Plan aufgestellt, entfaltet er eine Sperrwirkung gegenüber planunabhängigen Maßnahmen.⁶⁸ Anders kann eine Ausgewogenheit der Vielzahl von aufeinander bezogenen Einzelmaßnahmen nicht sichergestellt werden. Insbesondere könnten Einzelmaßnahmen im verkehrlichen Bereich in Gestalt von Verkehrsbeschränkungen schlicht zu einer Verlagerung von Konflikten führen, die durch eine abgestimmte Planung zu verhindern wäre. Rechtsschutz ist deshalb in diesen Fällen durch einen Antrag auf Planfortschreibung nachzusehen.⁶⁹

V. Fazit

In seine beiden Dieselverbotsurteilen vom 27.2.2018⁷⁰ erachtet das BVerwG (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge nicht nur als möglich, sondern stellt fest, dass derartige Maßnahmen aus unionsrechtlichen Gründen zu ergreifen sind, soweit sie sich als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO₂-Grenzwerte erweisen. Wegen der subjektiv-rechtlichen Qualität der – auf Europarecht zurückgehenden – Luftqualitätsvorschriften haben Drittbetroffene gleichermaßen wie anerkannte Umweltverbände einen einklagbaren Anspruch, wie das BVerwG seit der Janecek-Entscheidung des EuGH⁷¹ nun auch einräumen muss.⁷² Da einerseits andere Maßnahmen in der Vergangenheit nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt haben und andererseits viele Untersuchungen zeigen, dass Diesel-Kraftfahrzeuge besonders zu den NO₂-Immissionen beitragen, werden Dieselfahrverbote in deutschen (Groß)Städten unumgänglich werden⁷³, dies auch vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission am 17.5.2018 die Bundesrepublik Deutschland – nachdem bereits seit 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren läuft – wegen Nichteinhaltung der Grenzwerte vor dem EuGH verklagt hat. Wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt allerdings nur eine phasenweise Einführung von Dieselfahrverboten in Betracht; insofern ist der Anspruch auf Einführung von Fahrverboten beschränkt. Wenn vielerorts betont wird, man wolle Dieselfahrverbote durch den Ausbau der Elektromobilität und einen verbesserten ÖPNV verhindern, geht das schon deshalb an der Realität vorbei, weil dies nicht mit der gebotenen Geschwindigkeit umgesetzt werden kann.⁷⁴ ■

Erratum zu

„Bewertung der Qualität synthetischer Ausbreitungsklassenstatistiken (SynAKS) anhand von VDI-Richtlinie 3783 Blatt 20“

Dr. Klaus Bigalke, Dr. Alexander Lohse

veröffentlicht in: Immissionsschutz, 2018, Heft 3, 108–115

Im Abschnitt 2 „Datenbasis für die Qualitätsbewertung“ wird als eines von vier Auswahlkriterien von Messstationen genannt, dass innerhalb des Bezugszeitraums keine Standortverschiebung stattgefunden hat. Inzwischen hat sich herausgestellt, dass die im CDC verfügbaren Metadaten die genaue Lage der Windmessung nicht in jedem Fall verlässlich angeben. In Einzelfällen könnten Windmessungen um wenige Meter bis über hundert Meter verlegt worden sein.

Wir stellen daher fest, dass die ausgewählten Messstationen nicht in jedem Fall diesem Auswahlkriterium entsprechen.

Nimmt man die fünf Stationen Bamberg, Celle, Geisenheim, Lahr und Vogtareuth wegen wahrscheinlicher Verlegung der Windmessungen von der Bewertung aus, so ändert sich das Gesamtergebnis nur unwesentlich. Eine *gute* Übereinstimmung zwischen synthetischen und gemessenen Daten zeigt sich an 55 % (vorher 53 %) der Messstandorte. An 35 % (vorher 36 %) ist die Übereinstimmung *hinreichend* und nur an 10 % (vorher 11 %) der Messstandorte gibt es *keine* Übereinstimmung.

Kontakt

Dr. Alfred Scheidler
Landratsamt Neustadt an der Waldnaab
Stadtplatz 38
92660 Neustadt an der Waldnaab

⁶⁸ SächsOVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 – 4 A 418/12, juris Rn. 15; Reese, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 30), § 40 Rn. 5; einschränkend Jarass (Fn. 30), § 40 Rn. 9.

⁶⁹ SächsOVG, Beschl. v. 19. 7. 2013 – 4 A 418/12, juris Rn. 15.

⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 27. 2. 2018 – 7 C 26.16; BVerwG, Urt. v. 27. 2. 2018 – 7 C 30.17.

⁷¹ EuGH, Urt. v. 25. 7. 2008, NVwZ 2008, 984 (Janecek).

⁷² BVerwG, Urt. v. 5. 9. 2013 – 7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 (67 Rn. 43 ff.); siehe auch BVerwG, Urteile v. 27. 2. 2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30/17.

⁷³ So auch Klinger, ZUR 2018, 272 (275).

⁷⁴ Vgl. Klinger, ZUR 2018, 257 (258); ders., ZUR 2018, 272 (275).