



# Verwaltungsgericht Hamburg

## Urteil

Im Namen des Volkes  
In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,  
vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport  
-Polizei-  
Justitiariat (J),  
Bruno-Georges-Platz 1,  
22297 Hamburg,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 5, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Mai 2023 durch

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils kann gegen dieses Urteil die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

- wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
- wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
- wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
- wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
- wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

## **Tatbestand**

Der Kläger wendet sich gegen die auf den Luftreinhalteplan für Hamburg gestützte streckenbezogene Durchfahrtsbeschränkung für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 in der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße auf Anlieger.

Der Senat der Beklagten stellte - nach öffentlicher Auslegung des Planentwurfs vom 8. Mai bis 8. Juni 2017 - den Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung) am 30. Juni 2017 auf und führte darin insbesondere aus (Hervorhebungen im Original, <https://www.hamburg.de/contentblob/9024022/7dde37bb04244521442fab91910fa39c/data/d-lrp-2017.pdf>):

### **„1 Einführung [...]**

*Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Hamburg vom 5.11.2014 (9 K 1280/13) ist die Stadt verpflichtet, „den derzeit gültigen Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswertes für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> enthält.“ [...]* Die vorliegende 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans dient insbesondere auch der Umsetzung dieses Urteils. Sie enthält die erforderlichen weiteren Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwertes. [...]

### **1.1 Gesetzlicher Auftrag [...]**

#### **Anforderungen aus der Rechtsprechung [...]**

*Das Gericht hat weiter festgestellt, dass es von der Planungshoheit der Stadt gedeckt war, von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen abzusehen (VG Hamburg, a. a. O., Rn. 43). Rechtmäßig war es auch, auf die Einführung einer Umweltzone im Hinblick auf den geringen zu erwartenden Effekt und die erheblichen wirtschaftlichen Belastungen, die mit einer Umweltzone verbunden sind, sowie auf eine City-Maut zu verzichten (VG Hamburg, a. a. O., Rn. 44, 45).*

*Fehlerhaft sei der Luftreinhalteplan jedoch deswegen, weil die Stadt die nicht verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, die in ihrem Verantwortungsbereich möglich sind, nicht erkennbar mit dem gebotenen Nachdruck verfolgt habe, um eine zeitnahe Verminderung der NO<sub>2</sub>-Belastung zu erreichen. Da sie verkehrsbeschränkende Maßnahmen einerseits nicht in die Fortschreibung aufnehmen wollte, andererseits aber verpflichtet war, zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung die Verminderung der NO<sub>2</sub>-Immissionen bis auf den Jahresmittelgrenzwert so zeitnah wie möglich zu erreichen, hätte es besonderer Anstrengungen im Bereich der sonstigen Maßnahmen bedurft (VG Hamburg, a. a. O., Rn. 47). [...]*

Ebenfalls vorsorglich hat das Gericht darauf hingewiesen, dass die Einführung einer Umweltzone in ihrer derzeitigen gesetzlichen Ausprägung gegenwärtig nicht als verhältnismäßig anzusehen sei, weil ihre Wirkung jedenfalls bei Diesel-Pkw nicht zu einer Verminderung des NO<sub>2</sub>-Ausstoßes führen würde (VG Hamburg, a. a. O., Rn. 51).

### 1.3 Der Luftschadstoff Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) [...]

NO<sub>2</sub> ist ein wenig wasserlösliches Reizgas und gelangt deswegen beim Einatmen bis in tiefe Bereiche des Atemtrakts. Es kann die Bronchien verengen, den Gasaustausch in der Lunge behindern, zu Atemwegssymptomen führen und Zellschäden oder entzündliche Prozesse auslösen. [...]

## 4 Luftqualität in Hamburg [...]

An den verkehrsnahen Messstationen werden die lokalen Belastungs-Hot-Spots durch den Kfz-Verkehr überwacht. Sie liegen an Straßenabschnitten mit zumeist durchgehender, hoher Randbebauung und einer sehr hohen Verkehrsdichte. Folgende verkehrsnahen Messstationen werden aktuell im Luftmessnetz betrieben:

Bez.	Name	Lage und Funktion
68HB	Habichtstraße	auf dem Parkstreifen vor den Häusern Nrn. 59-61; Ausfallstraße [...]
70MB	Max-Brauer-Allee	auf dem Mittelstreifen zwischen den Fahrbahnen in Höhe der Häuser Nrn. 92/94; dichter Baumbestand in engem Straßenraum; beidseitiger Verkehrseinfluss

### 4.2 Ergebnisse der messtechnischen Überwachung für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>)

#### 4.2.1 Kontinuierliche Messungen an den Messstationen [...]

	Jahresmittelwert Grenzwert 40 µg/m <sup>3</sup>					[µg/m <sup>3</sup> ]
	2012	2013	2014	2015	2016	
verkehrsnahen Messstationen (Messhöhe 1,5 m/4 m zusätzlich seit 2016) [...]						
Max-Brauer-Allee	65	63	62	62	58/49	

#### 4.2.2 Passivsammlermessungen im Umfeld der verkehrsnahen Messstationen

[...] Um kleinräumige  $\text{NO}_2$ -Belastungsunterschiede näher zu untersuchen, wurde im Zeitraum von August 2013 bis Dezember 2014 ein Messprogramm mittels Passivsammlern im Umfeld der verkehrsnahen Messcontainer durchgeführt. [...]

Aus den Ergebnissen lassen sich im Wesentlichen zwei Einflussfaktoren auf die Höhe der Schadstoffkonzentration ableiten: der Abstand zur Straße bzw. zur Emissionsquelle und die Bebauungsstruktur. Auch die Ausrichtung der Straße zur Hauptwindrichtung sowie der Baumbestand am Messort haben einen Einfluss auf die Durchmischung und somit auf Messergebnisse. Baumreihen mit einer geschlossenen Laubdecke wie z. B. am Standort der Messstation Max-Brauer-Allee erschweren in der Regel eine Abströmung der belasteten Luft und folglich die Verdünnung der Schadstoffkonzentration. [...]

Max-Brauer-Allee [...]

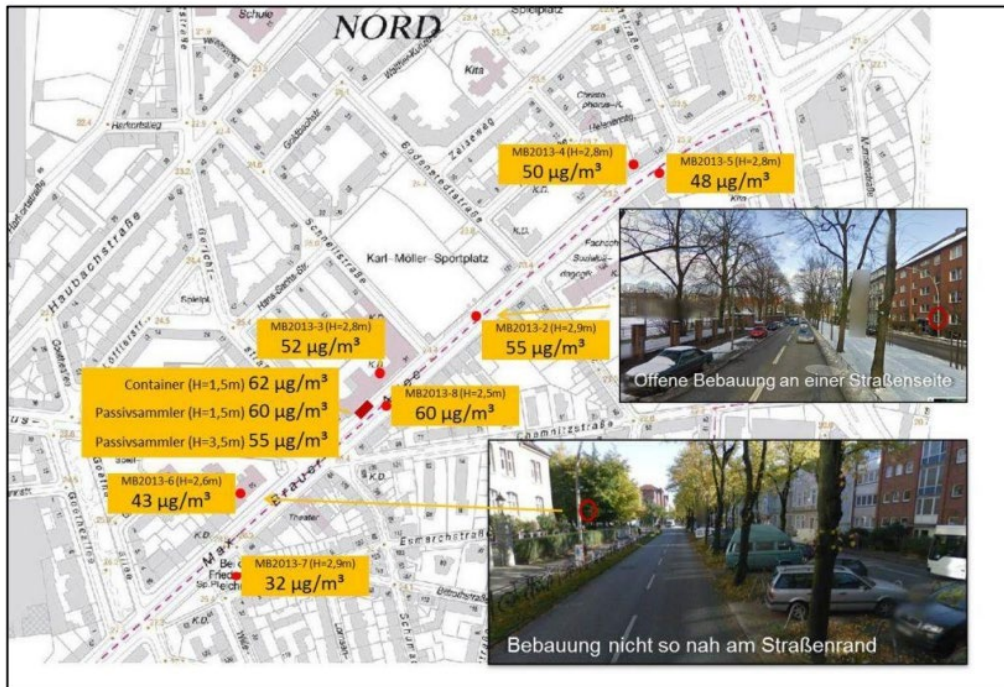


Abbildung 10: Passivsammler-Messpunkte Max-Brauer-Allee [...]

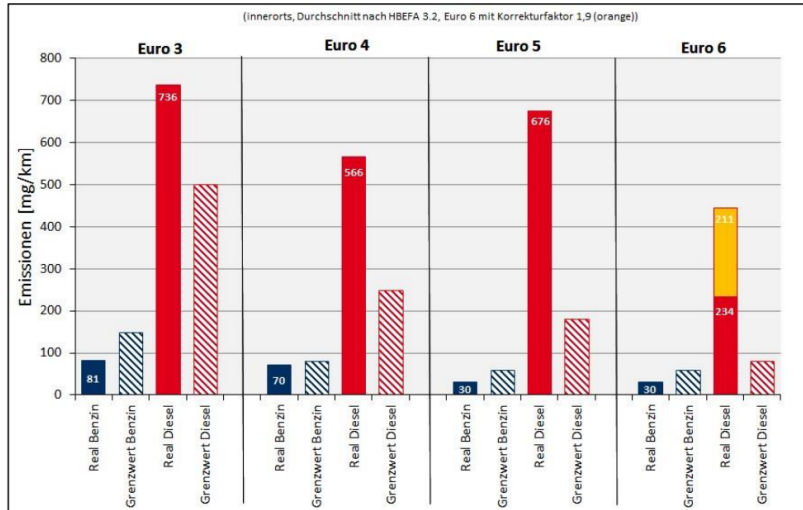
**4.2.3 Messungen an den verkehrsnahen Messstationen in unterschiedlichen Höhen [...]**

Station	Jahresmittelwert in 1,5 m Höhe	Jahresmittelwert in 4 m Höhe
Max-Brauer-Allee II	58 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	49 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

**5.3 Ursachen der hohen verkehrlichen  $\text{NO}_2$ -Zusatzbelastung [...]**

**Pkw: Realemissionen [...]**

Abbildung 22 zeigt die Emissionsfaktoren für Stickoxid von benzin- und dieselbetriebenen Pkw (z. B. „Real Benzin“) der Abgasnormen Euro 3 bis Euro 6 nach HBEFA 3.2. Die Werte gelten für eine durchschnittliche Fahr-situation innerorts. Zusätzlich werden die entsprechenden Grenzwerte dargestellt.



[...] Neben der absoluten Menge der Stickoxidemissionen ist das Verhältnis von NO und NO<sub>2</sub> im Abgasgemisch für die NO<sub>2</sub>-Luftbelastung relevant. Auch hier schneidet der Dieselantrieb im Vergleich zum Benzinantrieb schlechter ab. Die in einem Dieselfahrzeug verbauten Technologien zur Abgasnachbehandlung bewirken eine Verschiebung des NO/NO<sub>2</sub>-Gleichgewichtes zugunsten von NO<sub>2</sub>, was in der Folge zu erhöhten NO<sub>2</sub>-Direktemissionen führt.

## 6 Entwicklung der Luftbelastung ohne weitere Maßnahmen in den Prognosejahren 2020 und 2025

### 6.1 Vorgehensweise Modellrechnung

Die Entwicklung der Luftschadstoffbelastung in Hamburg zeigt eine deutliche Verbesserung der Luftqualität. An den vier verkehrsnahen Messstationen kann der geltende Grenzwert für die NO<sub>2</sub>-Jahreskonzentration jedoch bis heute nicht eingehalten werden.

Für die Erstellung der 2. Fortschreibung des Hamburger Luftreinhalteplans mit dem Ziel, die Belastung schnellstmöglich auf Grenzwertniveau zu senken, wurden die Maßnahmen auf gesamtstädtischer und lokaler Ebene geprüft, die grundsätzlich zu einer Immissionsminderung in Hamburg führen können. Dazu wurden gutachterliche Prognoserechnungen durchgeführt.

### Ermittlung der Anzahl Betroffener

Gemäß der 39. BImSchV muss ein Luftreinhalteplan Auskunft über die von einer Grenzwertüberschreitung betroffene Bevölkerung geben. Ein bundesweit einheitlich abgestimmtes Vorgehen zur Ermittlung der betroffenen Bevölkerung gibt es bisher nicht.

In Analogie zum Vorgehen in der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans wurde für Hamburg die Anzahl der Anwohner an allen Straßenabschnitten mit einer rechnerischen Überschreitung des Jahresgrenzwertes ermittelt. Dazu wurden alle gemeldeten Bewohner der Gebäude entlang dieser Abschnitte aufsummiert. In der Prognose wird die Belastung in 1,5 m Höhe über dem Bürgersteig errechnet. Gleichwohl werden alle Bewohner als Betroffene gezählt, unabhängig von der Lage der Wohnung. Damit wird die Zahl der betroffenen Anwohner, wie bereits in der 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, überschätzt.

### 6.3 Trendentwicklung der Gesamtimmissionsbelastung in 2020 und 2025 [...]

Die Ergebnisse der stadtweiten Screeningberechnungen sind in den Abbildung 24 bis 26 dargestellt. Die Berechnungen für die Ist-Situation 2014 sowie für die Basisszenarien 2020 und 2025 (ohne Maßnahmen) zeigen einen deutlichen Rückgang der Immissionsbelastung in den Prognosejahren. Bei einigen Straßenabschnitten wird es allerdings noch zu Überschreitungen des NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwertes kommen, sofern keine wirksamen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz ergriffen werden. [...]

Die modellhafte Nachbildung der Immissionsbelastung ist aufgrund der Vielzahl von Eingangsdaten und Modellannahmen grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden. Daher treten im Betrachtungsjahr 2014 Abweichungen zwischen den Werten aus der Modellierung und den tatsächlich gemessenen Belastungswerten (siehe Kapitel 4.2.1) auf. An zwei Stationen wird die Belastung durch das Modell überschätzt, an zwei Stationen wird sie unterschätzt. Die Abweichungen liegen jedoch deutlich unterhalb der gemäß 39. BImSchV zulässigen maximalen Modellunsicherheit von 30 Prozent.

Tabelle 25: Prognosewerte an den verkehrsnahen Messstationen (Basisszenarien ohne Maßnahmen)

	Modellwert 2014	Prognosejahr 2020	Prognosejahr 2025
Max-Brauer-Allee	52 µg/m <sup>3</sup>	41,1 µg/m <sup>3</sup>	33,6 µg/m <sup>3</sup>

## 7 Geprüfte Maßnahmen zur 2. Fortschreibung des Hamburger Luftreinhalteplans

Die Maßnahmenentwicklung für die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans basiert strategisch auf einem Mix von zehn Maßnahmenpaketen (vgl. Tabelle 27). Die zehn Maßnahmenpakete (MP) setzen auf der gesamtstädtischen Ebene an. Sie sind im Kapitel 7.1. beschrieben sowie als Maßnahmenblätter im Anhang III aufgeführt. Die Maßnahmenblätter benennen auch Investitionskosten und Realisierungszeitraum für jedes der hier beschriebenen Maßnahmenpakete.

Tabelle 27: Übersicht berechneter Maßnahmenpakete (MP):

MP 1	Ausbau des ÖPNV
MP 2	Förderung des Radverkehrs
MP 3	Intermodale Angebote und Mobilitätsmanagement
MP 4	Verkehrsmanagement
MP 5	Flottenmodernisierung Bus und Bahn
MP 6	Elektromobilität
MP 7	Hafenverkehrslogistik
MP 8	Schifffahrt
MP 9	Stadt als Vorbild
MP 10	Energiemaßnahmen
KOMB1	Kombinationsszenario der Maßnahmenpakete MP 1 bis MP 10

Darüber hinaus wurden lokal wirksame Einzelmaßnahmen untersucht. Dabei wurden zunächst exemplarisch die Wirkungen von Einzelmaßnahmen zur zielgenauen Senkung der Immissionsbelastung an einzelnen Straßenabschnitten geprüft. Dazu zählen Durchfahrtsbeschränkungen, Drosselungen, Tempo 30/40, Verstetigung durch Optimierung der LSA hinsichtlich Luftqualität oder Einsatz emissionsarmer Busse vor 2020 (siehe Kapitel 7.2). [...]

## **7.2 Quantifizierung verkehrsbeschränkender und sonstiger lokaler Einzelmaßnahmen [...]**

### **7.2.2 Prüfung lokaler Einzelmaßnahmen für die belasteten Straßenabschnitte [...]**

An Abschnitten der Habichtstraße, Kieler Straße, Stresemannstraße und Max-Brauer-Allee befinden sich die vier Hamburger verkehrsnahen Luftmessstationen. Hier ist ein direkter Vergleich der Messwerte und der im Modell berechneten Werte möglich. Die Ergebnisse des Screeningmodells für 2014 zeigen eine Unter- bzw. Überschätzung im Vergleich zu den Messwerten 2014 an den Messstationen auf (vgl. Tabelle 54). Diese liegt deutlich unterhalb der gemäß 39. BImSchV zulässigen Fehlertoleranz von 30 %.

Tabelle 54: NO<sub>2</sub>-Prognosewerte der Maßnahmenkombination an den Verkehrsmessstationen und Berücksichtigung der Abweichung zum Messwert:



	Messwert 2014	Modellwert 2014	Über- bzw. Un- terschätzung	Prognosewert 2020	
				bei Umset- zung MP1- MP10	reiner Modell- wert bei Um- setzung MP1- MP10 inkl. Abweichung vom Mess- wert
Max- Brauer- Allee	62 µg/m <sup>3</sup>	52 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup> Unterschätzung	39 µg/m <sup>3</sup>	49 µg/m <sup>3</sup>

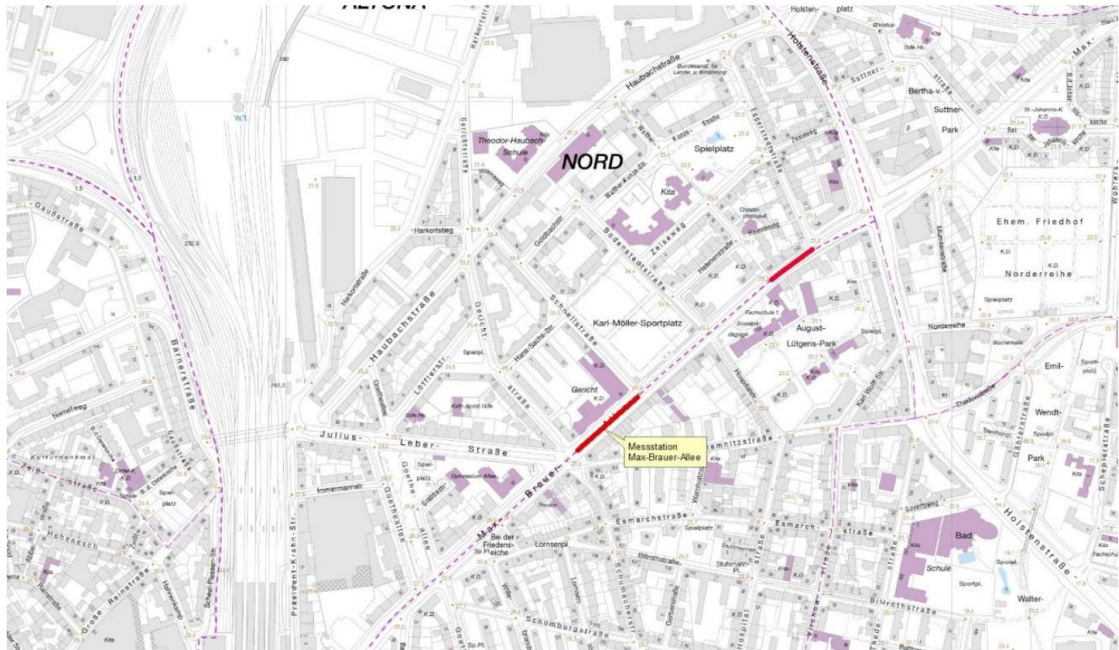
### **7.2.2.1 Maßnahmenprüfung und Abwägung für Abschnitte an verkehrsnahen Luftmessstationen**

*In allen Gebieten, in denen die Grenzwerte überschritten werden, sind zur Beurteilung der Luftqualität ortsfeste Messungen durchzuführen. Diese erfolgen in Hamburg insbesondere an den verkehrsnahen Luftmessstationen in der Habichtstraße, der Max-Brauer-Allee, der Stresemannstraße und der Kieler Straße.*

*Die Standorte der Luftmessstationen sind entsprechend Anlage 3 zur 39. BImSchV so gewählt worden, dass sie die Bereiche abdecken, in denen die höchsten Werte auftreten, und die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind. [...]*

#### Max-Brauer-Allee

*An der Max-Brauer-Allee wird der NO<sub>2</sub>-Grenzwert an dem Straßenabschnitt der verkehrsnahen Luftmessstation überschritten. Für das Prognosejahr 2020 wurde zusätzlich auf einem östlich davon liegenden Straßenabschnitt eine Grenzwertüberschreitung berechnet.*



Die Modellierung weist für das Prognosejahr 2020 an dem rot markierten Straßenabschnitt östlich der Messstation eine Überschreitung des  $\text{NO}_2$ -Jahresmittelwertes von  $+0,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  aus. Dieser Abschnitt hat eine Länge von 75 m und eine DTV-Belastung von ca. 24.000 Kfz/24h. 120 Anwohner sind von der Grenzwertüberschreitung betroffen.

Der rot markierte Abschnitt am Standort der Luftmessstation hat eine Länge von 122 m und eine DTV-Belastung von ca. 21.000 Kfz/24h. Unter Berücksichtigung der modellbasierten Unterschätzung für das Jahr 2014 von  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  am Abschnitt der Luft-Messstation wurde für diesen Abschnitt eine Überschreitung in Höhe von  $+9,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für das Prognosejahr 2020 errechnet. Für die weiteren Betrachtungen wird von einem Wert von  $49,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Jahr 2020 am Abschnitt der Luftmessstation Max-Brauer-Allee ausgegangen. 152 Anwohner sind von der Grenzwertüberschreitung betroffen.

Insgesamt sind 272 Anwohner von der Grenzwertüberschreitung betroffen, 152 Anwohner am Abschnitt der Luft-Messstation und 120 Anwohner am östlich gelegenen Abschnitt.

Folgende lokale Maßnahmen wurden geprüft:

Tabelle 56: geprüfte Maßnahmen Max-Brauer-Allee

Maßnahme	Prüfung
Diesel-Durchfahrtsbeschränkung	Ergebnis der Immissionsberechnung $-7,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Straßenabschnitt mit Luft-Messstation

<p>(Berücksichtigung einer Ausnahmequote von 20%)</p>	<p>-7,5 µg/m<sup>3</sup> Straßenabschnitt östlich der Luft-Messstation</p> <p>Auswirkung:</p> <p>Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen zur Erhöhung von Grenzwertüberschreitungen an zwei weiteren Straßen: Stresemannstraße (+1 bis +2µg/m<sup>3</sup> auf bis zu 48,7 µg/m<sup>3</sup>) Reeperbahn (+1 µg/m<sup>3</sup> auf 43,3 µg/m<sup>3</sup>)</p>
<p>Lkw-Durchfahrtsbeschränkung (Berücksichtigung einer Ausnahmequote von 20%)</p>	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung:</p> <p>-0,9 µg/m<sup>3</sup> Straßenabschnitt mit Luft-Messstation</p> <p>-1,0 µg/m<sup>3</sup> Straßenabschnitt östlich der Luft-Messstation</p> <p>Auswirkung:</p> <p>Minimale Erhöhungen der Grenzwert-Überschreitungen an der Stresemannstraße und der Reeperbahn (jeweils +0,1 µg/m<sup>3</sup>)</p>
<p>Drosselung</p>	<p>Ergebnis der verkehrlichen Prüfung:</p> <p>Aufgrund der negativen Auswirkungen auf den Busverkehr (Betroffenheit bei 4 Linien) wurde das Drosselungspotenzial nicht berechnet.</p>
<p>Verstetigung</p> <p>(Prüfung LSA und ggf. bauliche Anpassungen, Bushaltestellenverlegung, Anordnung Einbahnstraße, Park- und Halteverbote, Lieferzonen)</p>	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung:</p> <p>-0,5 µg/m<sup>3</sup></p> <p>Im Rahmen der aktuellen Planungen zur Busoptimierung auf der Max-Brauer-Allee werden diverse verstetigend wirkende Maßnahmen zur Optimierung des Knoten Julius-Leber-Straße geplant (Verlegung Bushaltestelle, Verlängerung Rechtsabbieger in Goetheallee)</p>
<p>Einsatz emissionsarmer Busse</p> <p>Metrobus Linie 15, 20, 25 Buslinie 183</p>	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung:</p> <p>-2,3 bis -2,7 µg/m<sup>3</sup></p>

Ergebnis:

*Die Umsetzung der Dieseldurchfahrtsbeschränkung sowie der Einsatz emissionsarmer Busse wird die Belastung schnellstmöglich auf Grenzwertniveau zurückführen.*

*Die Dieseldurchfahrtsbeschränkung hat insgesamt eine verkehrsentlastende Wirkung in diesem Abschnitt der Max-Brauer-Allee. Ausnahmen in einem Umfang von 20 % aller Dieselfahrzeuge wurden für Anliegerverkehre berücksichtigt. Linienbusse des ÖPNV sind grundsätzlich von der Beschränkung ausgenommen. Die Beschränkung erstreckt sich vom Knoten Max-Brauer-Allee/Julius-Leber-Straße bis zum Knoten Max-Brauer-Allee/Holstenstraße. Die durch den Entfall der Dieselfahrzeuge verursachte Entlastung führt zu einer leichten Zunahme von Benziner-Fahrzeugen in der Max-Brauer-Allee, für die die Wahl dieser Route nun günstiger ist.*

*Die Dieseldurchfahrtsbeschränkung führt zu einer Verlagerung der Diesel-Kfz auf andere Routen. Zwischen dem nördlichen Abschnitt der Max-Brauer-Allee und der Julius-Leber-Straße besteht eine starke verkehrliche Beziehung. Um die westlich des Bahnhofs Altona gelegenen Quartiere (Ottensen) zu erreichen, werden von Norden kommende Diesel-Pkw voraussichtlich verstärkt die Relation über die Harkortstraße nutzen. In diesem Straßenabschnitt kommt es zu keinen NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitungen, dennoch sind hier 131 Mehrbelastungen zu verzeichnen, die in der Abwägung jedoch gegenüber der bisherigen Belastung in der Max-Brauer-Allee hinnehmbar sind. Die Mehrverkehre können auf der Harkortstraße abgewickelt werden. Anpassungen sind am Knoten Kaltenkircher Platz/Stresemannstraße sowie Julius-Leber-Straße/Harkortstraße erforderlich. Mit der Fertigstellung der Bebauung der Areale ‚Mitte Altona‘ und ‚Holstengelände‘ in den nächsten Jahren ist eine Neubewertung erforderlich.*

*Des Weiteren werden im Zuge der Planungen für die Busoptimierung sieben Lichtsignalanlagen optimiert sowie verschiedene Fahrbeziehungen verändert. Den Verkehrsfluss maßgeblich verbessern wird v.a. der Umbau des Knoten Julius-Leber-Straße/Max-Brauer-Allee (Verlängerung Rechtsabbieger in die Julius-Leber-Straße, Verlegung Bushaltestelle, Verlegung Linksabbieger von der Julius-Leber-Straße in die Max-Brauer-Allee). Die genannten Maßnahmen führen zur Verbesserung der Verkehrssituation durch Verringerung des Stauanteils und sollen bis 2018 umgesetzt sein.*

*Eine Drosselung auf dem Abschnitt ist auch aufgrund der Auswirkung auf den ÖPNV (Busverkehr) nicht umsetzbar.*

*Umzusetzende Maßnahmen:*

- Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Pkw und Lkw, ausgenommen Euro-6-/Euro-VI-Fahrzeuge*
- Einsatz emissionsarmer Busse*
- Verstetigung.*

*Bei Umsetzung dieser Maßnahmen ist damit zu rechnen, dass der Grenzwert so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2020 sicher eingehalten wird.*

*Die Umsetzung der Maßnahme „Dieseldurchfahrtsbeschränkung“ steht unter dem Vorbehalt, dass das Bundesverwaltungsgericht die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Maßnahme auf Landesebene feststellt (s. Kap 7.2.1.4).“*

Die Behörde für Inneres und Sport, Polizei, Verkehrsdirektion, der Beklagten traf unter dem 2. März 2018 die streitgegenständliche straßenverkehrsbehördliche Anordnung zur Umsetzung der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg, Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße, und führte darin aus:

*„Regelung: Anordnung eines Verbotes für Kraftwagen und sonstige mehrspurige Kraftfahrzeuge mit Dieselantrieb bis einschließlich Euro 5/V; ausgenommen Anliegerverkehr. [...]“*

*Rechtsgrundlage: § 45 Absatz 1, Satz 2, Nr. 3 [...] i.V.m. § 45 Absatz 3 und Absatz 9 StVO sowie § 40 [...] BImSchG [...]*

*Begründung: [...] Nach Beschluss des Luftreinhalteplans sind keine Umstände eingetreten, die eine neue Feststellung zulassen würden. Die Maßnahme ist weiterhin aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich.*

*Im Rahmen der Erstellung des Luftreinhalteplans wurde festgestellt, dass alle anderen Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte ausgeschöpft sind. Die Durchfahrtsbeschränkung stellt als ultima ratio die einzig geeignete Maßnahme dar, um den Grenzwert so schnell wie möglich einzuhalten und den Zeitraum einer Überschreitung der seit dem 1. Januar 2010 geltenden Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten.*

*Sie ist zudem auch nach erfolgter Interessenabwägung angemessen und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. [...]*

*Sonstige Hinweise: [...] Eine Ausnahmegenehmigung für die Verwendung eines Zusatzzeichens mit dem Wortlaut ‚Diesel bis Euro 5/V‘ bzw. ‚Diesel bis Euro V‘ wurde nach § 46 Absatz 2 StVO i.V.m. VwV-StVO zu § 46 Absatz 2 erteilt.“*

In Anlage 1 der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung sind die Verbotstafeln mit den nebenstehend wiedergegebenen Verkehrszeichen beschrieben: Verbotsschild 251 nach Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO mit sinnbildlicher Darstellung „Verbot für Kraftwagen und sonstige mehrspurige Kraftfahrzeuge“, darunter ein im Katalog der Verkehrszeichen (Anlage zu VwV-StVO – VzKat) nicht vorgesehenes Zusatzzeichen mit dem Text „Diesel bis Euro 5/V“ und wiederum darunter das Zusatzzeichen 10-20 nach Teil 7 der VzKat mit dem Text „Anlieger frei“. Die entsprechend aufgestellten Verkehrszeichen machte die Beklagte am 31. Mai 2018 sichtbar.



Der Kläger hat gegen die straßenverkehrsbehördliche Anordnung am 2. Juli 2018 zunächst die vorliegende Klage erhoben und im Januar 2019 einen Widerspruch nachgeholt. Ein Antrag des Klägers auf vorläufigen Rechtsschutz blieb in beiden Rechtszügen ohne Erfolg (VG Hamburg, Beschl. v. 14.3.2019, 5 E 5281/18, n.v.; OVG Hamburg, Beschl. v. 31.5.2019, 1 Bs 90/19, NordÖR 2019, 545, Anm. Will, NVwZ 2019, 1778).

Der Kläger trägt vor:

Er sei Halter eines Personenkraftwagens der Marke Volkswagen, Typ Golf, Antriebsart Diesel, Schadstoffklasse Euro 5, Erstzulassung 2009. In der Vergangenheit habe er die Max-Brauer-Allee regelmäßig für Chorproben in Altona befahren.

Der Grenzwert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  sei nicht wissenschaftlich, sondern politisch begründet, wie Prof. Alexander S. Kekulé in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung ausgeführt habe. Gemäß Leopoldina (Ad-hoc-Stellungnahme, Saubere Luft, Stickstoffoxide und Feinstaub in der Atemluft: Grundlagen und Empfehlungen, April 2019, [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/Leo\\_Stellungnahme\\_SaubereLuft\\_2019\\_Web\\_03.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Leo_Stellungnahme_SaubereLuft_2019_Web_03.pdf)) solle an verkehrsreichen Stellen „aus toxikologischer Sicht“ der Grenzwert  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  angenommen werden. Nunmehr enthalte § 47 Abs. 4a BImSchG eine gesetzliche Annahme von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  als Grenze für ein Dieselfahrverbot.

Die geltend gemachte Belastung der Bevölkerung mit  $\text{NO}_2$  über den Immissionsgrenzwert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  sei nicht erwiesen. Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (Rs. C-723/17) enthalte keine Aussage, die der Vermutung der Leopoldina widerspreche. Der  $\text{NO}_2$ -Grenzwert sei ein Immissionsgrenzwert, es komme auf die Wirkung auf den Menschen an. Eine Grenzwertüberschreitung an einem Probeentnahmeort verletze 39. BImSchV nur dann, wenn dieser so gewählt worden sei, dass der Messwert die Belastung der örtlichen Bevölkerung repräsentiere. Im Gebäude des Amtsgerichts Stuttgart habe der Wert

bei 20 oder 30 µg/m<sup>3</sup> gelegen, an der Straße davor 82 µg/m<sup>3</sup> betragen. Die Messstation in der Max-Brauer-Allee stehe entgegen Abschnitt A Nr. 2 Buchstabe c der Anlage 3 zur 39. BImSchV auf dem Mittelstreifen der Straße. Die Konzentration von NO<sub>2</sub> am Straßenrand sei nicht repräsentativ für die Konzentration in den angrenzenden Wohnungen. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung seien nur solche Bereiche zu untersuchen, in denen der Einzelne nicht nur für einen kurzen Moment, sondern „über einen längeren Zeitraum“ Schadstoffen ausgesetzt sei (BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 9 A 19.11, juris Rn. 42, NVwZ 2013, 649). Vor ihren Häusern hielten sich Anwohner nur eine kurze Zeit und keinen signifikanten Anteil am Mittelungszeitraum auf. Es sei nicht erwiesen, dass Personen im Jahresmittel betroffen seien. Der Kläger verweist auf die Schriftliche Kleine Anfrage eines Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft (Bü.-Drs. 21/13012). Es werde bestritten, dass die Anzahl der von einer Grenzwertüberschreitung betroffenen Anwohner korrekt ermittelt sei. Nach der bisher praktizierten Aufstellung von verkehrsnahen Messstationen in nächster Nähe zur Straße müsse davon ausgegangen werden, dass noch viele weitere „hot spots“ gefunden würden. Im Eilverfahren sei die Eignung der Messstelle nicht umfassend geprüft worden und auch vom TÜV Rheinland Energy (Begutachtung der Positionierung verkehrnaher Probenahmestellen zur Messung der NO<sub>2</sub>-Konzentration an ausgewählten Standorten, 27. Juni 2019, [https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Luft/tuev\\_bericht\\_probenahmestellen\\_no2\\_bf.pdf](https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Luft/tuev_bericht_probenahmestellen_no2_bf.pdf)) nicht bezüglich Abschnitt B der Anlage 3 zur 39. BImSchV.

Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im vorliegenden Fall werde bestritten. Wegen der mit der Durchfahrtsbeschränkung verbundenen Umwege steige insgesamt die NO<sub>2</sub>-Belastung im Stadtteil entgegen § 26 der 39. BImSchV an. Im Luftreinhalteplan werde ohne Durchfahrtsbeschränkung bereits für 2020 ein NO<sub>2</sub>-Wert von 39 µg/m<sup>3</sup> prognostiziert. Die Beklagte habe eine nicht vorgesehene „Korrektur“ um 10 µg/m<sup>3</sup> vorgenommen. Möglich seien auch Durchfahrtsbeschränkungen nur für Lkw.

Es werde dem widersprochen, dass es trotz der gemessenen Werte zurzeit noch eines Dieselfahrverbots bedürfe.

Der Kläger beantragt,

die straßenverkehrsbehördliche Anordnung vom 2. März 2018 insoweit aufzuheben, wie sie die Durchfahrt für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 in der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße auf Anlieger beschränkt.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte trägt vor:

Der Kläger habe nicht dargelegt, in der Vergangenheit mit dem Verkehrszeichen „konfrontiert“ gewesen zu sein.

Die Überschreitung des Grenzwerts an nur einer Probenahmestelle reiche aus, um die Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 RL 2008/50 (EG) auszulösen. Die Luftqualität in Innenräumen sei im Zusammenhang mit der 39. BImSchV nicht beurteilungsrelevant. Die Repräsentativität der an der Messstation Max-Brauer-Allee gewonnenen Daten sei durch das Gutachten TÜV Rheinland GmbH vom 27. Juni 2019 bestätigt, die Werte auf dem Mittelstreifen seien sogar etwas geringer als an der Südfassade. Erfasst werden solle die Belastung durch den Verkehr und nicht die städtische Hintergrundbelastung. Die Messstation an der Max-Brauer-Allee stehe zwar auf dem Mittelstreifen, aber er werde von Passanten benutzt sowie zum Parken. Die Max-Brauer-Allee sei in dem hier betrachteten Streckenabschnitt relativ eng und mit einer durchgängig hohen Randbebauung versehen und zeige Straßenschluchtcharakter.

Gemäß Luftreinhalteplan werde mit den Maßnahmen MP1-MP10 ohne Durchfahrtsbeschränkung für die Messstation Max-Brauer-Allee (westlicher Abschnitt) bereits für 2020 ein NO<sub>2</sub>-Wert von 39 µg/m<sup>3</sup> prognostiziert. Unter Berücksichtigung der „modellbasierten Unterschätzung“ sei für das Prognosejahr 2020 aber eine Überschreitung von +9,1 µg/m<sup>3</sup> errechnet. Ein streckenbezogenes Verbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge gehe seiner Eingriffsintensität nach nicht über straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahr- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer und Anwohner stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssten.

Eine Aufhebung von Maßnahmen, die aufgrund einer Festlegung in einem Luftreinhalteplan umgesetzt worden seien, bedürfe einer Fortschreibung des Luftreinhalteplans. Bei einer Aufhebung müsse gewährleistet sein, dass die Grenzwerte in der Zukunft dauerhaft eingehalten würden. Die (weitere) Fortschreibung des Luftreinhalteplans sei für das Jahr 2023 avisiert.

Der Senat der Beklagten stellte am 24. Mai 2022 die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg (Teil 1) auf und führte darin aus (Hervorhebungen im Original,



<https://www.hamburg.de/content-blob/16216320/81188cdab1a59a4f27e1d60bb43d9d1e/data/d-lrp-3-teil-1-24-05-2022-beschlossen.pdf>):

## **„1 Einleitung**

### **1.1 Anlass**

*Die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg (Teil 1) dient der Umsetzung des Urteils des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 29. November 2019 (Az. 1 E 23/18) in der durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. Mai 2021 (Az. 7 C 4.20) modifizierten Form. [...]*

*Die mit den genannten Urteilen aufgegebene Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg bezieht sich auf die NO<sub>2</sub>-Belastung in den Straßen Habichtstraße sowie Nordkanalstraße, Spaldingstraße und Högerdamm (Interessengebiete). [...]*

## **2. Immissionssituation im Stadtgebiet Hamburg / Ausgangslage [...]**

### **2.2 Hamburger Luftmessnetz [...]**

*Von diesen zwölf Messstationen sind vier als verkehrsnahen Messstationen charakterisiert, sechs als Stationen im städtischen Hintergrund und zwei als Ozonmessstationen. Die Repräsentativität der verkehrsnahen Messstationen wurde von der TÜV Rheinland Energy GmbH (TÜV, 2019) in einem Gutachten bestätigt. [...]*

*Der Grenzwert für den NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert wird im Jahr 2021 erstmals an allen 12 Messstationen eingehalten. Die NO<sub>2</sub>-Konzentrationen liegen bei den verkehrsnahen Messstationen im Jahr 2021 zwischen oberer Beurteilungsschwelle (der entsprechend Anlage 2 der 39. BImSchV) und dem Grenzwert. [...]*

### **2.4 Gemessene Konzentration Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) 2017-2021 [...]**

*Tabelle 1: NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerte in µg/m<sup>3</sup> an den verkehrsnahen Luftmessstationen in Hamburg, gemessen in 1,5 m Höhe am Fahrbahnrand in den Jahren 2017-2021*

	2017	2018	2019	2020	2021 [...]
Max-Brauer-Allee	46	46	41	36	34 [...]

## **7. Modellierete NO<sub>2</sub>-Konzentration ohne weitere Maßnahmen für 2022 [...]**

### **7.3 Zusammenfassende Bewertung**

*Zusammenfassend ist für die beiden Interessengebiete festzustellen, dass der Grenzwert für NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwerte von 40 µg/m<sup>3</sup> den gutachterlichen Berechnungsergebnissen zufolge für das Prognosejahr 2022 und in den folgenden Jahren dauerhaft eingehalten wird. [...]*

## **8. Maßnahmen / Fazit**

*Eine gesamtstädtische Betrachtung wird in einem Teil 2 der 3. Fortschreibung erfolgen. In dem 2. Teil wird auch geprüft, ob der NO<sub>2</sub>-Grenzwert in Hamburg auch ohne verkehrliche Maßnahmen, wie Dieseldurchfahrtsbeschränkungen und Verkehrsdrose- lung, sicher und dauerhaft eingehalten wird.“*

An der Messstation Max-Brauer-Allee II wurden von 2016 bis 2022 folgende Jahresmittelwerte an NO<sub>2</sub> in µg/m<sup>3</sup> erhoben (<https://luft.hamburg.de/clp/archivierte-daten/clp1/station/70mb?period=1y&timespan=all#station-data>):

	<i>Höhe 1,5 m</i>	<i>Höhe 4 m</i>
<i>2022</i>	<i>31</i>	<i>29</i>
<i>2021</i>	<i>34</i>	<i>31</i>
<i>2020</i>	<i>36</i>	<i>33</i>
<i>2019</i>	<i>41</i>	<i>38</i>
<i>2018</i>	<i>46</i>	<i>42</i>
<i>2017</i>	<i>46</i>	<i>42</i>
<i>2016</i>	<i>58</i>	<i>49</i>

Die Beklagte hat nunmehr angekündigt, die streitgegenständliche Durchfahrtsbeschränkung im Zuge der Luftreinhalteplanung im laufenden Kalenderjahr aufzuheben.

Beigezogen und zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind die Sachakten sowie die Gerichtsakten des Eilverfahrens. Wegen der Einzelheiten wird ergänzend darauf Bezug genommen sowie auf die Gerichtsakten des Klageverfahrens sowie die benannten öffentlich zugänglichen Dokumente.

### **Entscheidungsgründe**

I. Die Klage bleibt ohne Erfolg.

1. Die Klage ist zulässig.

a) Die Anfechtungsklage ist statthaft. Die Durchfahrtsbeschränkung gemäß der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 2. März 2018 ist ein nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO anfechtbarer Verwaltungsakt in der Spielart einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 HmbVwVfG. Sie ist bekanntgegeben und damit nach § 41 Abs. 1 HmbVwVfG wirksam geworden, indem am 31. Mai 2018 die ihr entsprechenden Zeichen und Zusatzzeichen sichtbar gemacht wurden. Eine Teilbarkeit des Verwaltungsaktes und damit eine Teilanfechtung sind insoweit möglich, wie lediglich die Durchfahrtsbeschränkung für Pkw bis Schadstoffklasse Euro 5 und nicht auch die Durchfahrtsbeschränkung für Lkw bis Schadstoffklasse Euro V angefochten wird.

b) Der Kläger ist nach § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO klagebefugt. Die Durchfahrtsbeschränkung greift in seine durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit konkret ein. Er ist in Hamburg Halter und Fahrer eines Pkw der Antriebsart Diesel der Schadstoffklasse Euro 5 mit Erstzulassung 2010. Als Verkehrsteilnehmer muss er ohne besonderes Anliegen die Durchfahrt mit diesem Fahrzeug durch die Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße unterlassen. Nicht vorausgesetzt werden kann, eine unmittelbare „Konfrontation“ mit den Verkehrszeichen zu suchen. Dies wäre ohne Sinn, weil die eine weitere Durchfahrt verbietenden Verkehrszeichen dem Kläger ohnehin bekannt sind.

c) Die Klage ist nach § 75 Satz 1 Alt. 1 VwGO abweichend von § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO zulässig geworden, ohne dass zuvor ein Widerspruchsverfahren abzuschließen wäre. Den erforderlichen Widerspruch hat der Kläger zwar nach Erhebung der Klage, aber im Januar 2019 und damit nicht außerhalb der dafür geltenden Frist nachgeholt. Für einen Widerspruch gegen die am 31. Mai 2018 durch Verkehrszeichen bekanntgemachte straßenverkehrsbehördliche Anordnung vom 2. März 2018 galt mangels Rechtsbehelfsbelehrung nur die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO. Über den Widerspruch ist von der Beklagten ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden worden.

2. Die Klage ist indessen nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO unbegründet. Die straßenverkehrsbehördliche Anordnung vom 2. März 2018, soweit sie die Durchfahrt für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 in der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße auf Anlieger beschränkt, ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

a) Zu Beschränkungen und Verboten des fließenden Verkehrs durch Verkehrszeichen ist die Straßenverkehrsbehörde nach § 45 Abs. 9 Satz 1 und 3 StVO befugt. Auf diese Rechtsfolge verweist § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach beschränkt oder verbietet die Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan dies vorsieht. Diese Vorschrift stellt die Ermächtigungsgrundlage für in einem Luftreinhalteplan vorgesehene Verkehrsbeschränkungen dar (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30.17, juris Rn. 37, BVerwGE 161, 201; OVG Hamburg, Beschl. v. 31.5.2019, 1 Bs 90/19, juris Rn. 13, NordÖR 2019, 545).

b) Die straßenverkehrsbehördliche Anordnung genügt den formellen Anforderungen.

Zuständige Straßenverkehrsbehörde nach § 40 BImSchG ist nach Abschnitt IV Abs. 1 der Anordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (v. 21.6.2004, AmtAnz. S. 1309 m. spät. Änd.) die Behörde für Inneres und Sport, zu der die Polizei gehört.

Einer Anhörung bedurfte es nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 HmbVwVfG vor Erlass der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung als Allgemeinverfügung nicht.

Die durch Verkehrszeichen bekannt gemachte Durchfahrtsbeschränkung ist nach § 37 Abs. 1 HmbVwVfG hinreichend bestimmt. Wer am Verkehr teilnimmt, hat nach § 41 Abs. 1 StVO die durch Vorschriftzeichen nach Anlage 2 angeordneten und nach § 41 Abs. 2 StVO durch Zusatzzeichen beschränkten Ge- oder Verbote zu befolgen. So liegt es hier. Die Kammer macht sich die Ausführungen des Beschwerdegerichts im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes (OVG Hamburg, Beschl. v. 31.5.2019, 1 Bs 90/19, juris Rn. 14-16, NordÖR 2019, 545 m.w.N.) zu Eigen:

*„Das aufgestellte Verkehrszeichen, mit dem das Durchfahrtsverbot selbst angeordnet wird, ist als Zeichen 251 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO (Verbot für Kraftwagen und sonstige mehrspurige Kraftfahrzeuge) ausdrücklich vorgesehen (zur Zulässigkeit der Verwendung dieses Zeichens zur Umsetzung von Fahrverboten BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16, NVwZ 2018, 890 ff., juris Rn. 49; VG Aachen, Urt. v. 8.6.2018, 6 K 2211/15, juris Rn. 101; VG Mainz, Urt. v. 24.10.2018, 3 K 988/16.MZ, juris Rn. 44; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018, 8 K 5068/15, juris Rn. 327). Es kann wie im vorliegenden Fall gemäß § 39 Abs. 4 Satz 1 StVO auf einer weißen*

Trägertafel aufgebracht sein. Auch die Zusatzschilder auf der Trägertafel können sich auf die Vorschriften der StVO stützen. Gemäß § 39 Abs. 3 Sätze 2 und 3 StVO zeigen Zusatzzeichen auf weißem Grund mit schwarzem Rand schwarze Sinnbilder, Zeichnungen oder Aufschriften, soweit nichts anderes bestimmt ist. Sie sind unmittelbar, in der Regel unter dem Verkehrszeichen, auf das sie sich beziehen, angebracht. Nach § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO enthalten andere Zusatzzeichen (als solche, die die Entfernung zum Beginn der Befolgungspflicht anzeigen) nur allgemeine Beschränkungen der (durch Vorschriftszeichen nach Anlage 2 aufgestellten) Gebote oder Verbote oder allgemeine Ausnahmen von ihnen. Auf dieser Grundlage konnte das Zusatzzeichen ‚Diesel bis Euro 5/V‘, das den Geltungsbereich des Durchfahrtsverbots anzeigt, aufgestellt werden. Zwar sieht weder die StVO noch der von § 39 Abs. 9 StVO in Bezug genommene Verkehrszeichenkatalog (VzKat – BAnz AT 29.5.2017, B8) ein solches oder ein anderes geeignetes Zusatzzeichen ausdrücklich vor. Der Katalog der Zusatzzeichen nach der Straßenverkehrsordnung ist jedoch, wie sich aus der Regelung des § 41 Abs. 2 Satz 3 StVO ergibt, nicht abschließend und kann insoweit um geeignete Zusatzzeichen ergänzt werden (vgl. eingehend, auch zum Folgenden BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16, NVwZ 2018, 890 ff., juris Rn. 54 ff.).

Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung (VwV-StVO) vom 26. Januar 2001 in der Fassung vom 22. Mai 2017 (BAnz AT v. 29.5.2017, B8) sieht unter dem Gliederungspunkt ‚Zu den §§ 39 bis 43 - Allgemeines über Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen‘, Ziff. III.16 Buchst. a) vor: ‚[Zusatzzeichen] sollten, wenn irgend möglich, nicht beschriftet sein, sondern nur Sinnbilder zeigen. Wie Zusatzzeichen auszugestaltet sind, die in der StVO oder in dieser Vorschrift nicht erwähnt, aber häufig notwendig sind, gibt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nach Anhörung der zuständigen obersten Landesbehörden im amtlichen Katalog der Verkehrszeichen (VzKat) im Verkehrsblatt bekannt. Abweichungen von dem in diesem Verzeichnis aufgeführten Zusatzzeichen sind nicht zulässig; andere Zusatzzeichen bedürfen der Zustimmung der zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle.‘

Letztere Zustimmung wurde ausweislich der Anordnung vom 2. März 2018 (dort S. 4) im vorliegenden Fall eingeholt. Da die Reichweite des Verbots für Fahrzeuge mit der Antriebsart Diesel bis Abgasnorm Euro 5/V nur schwierig durch allgemein verständliche Sinnbilder auszudrücken sein dürfte, steht auch nicht der – nach der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrs-Ordnung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung zur Anwendung kommende – Vorrang der Verwendung von Sinnbildern (‚wenn irgend möglich‘) einem textlichen Zusatzzeichen zum Zeichen 251 entgegen, das das Verbot auf bestimmte Dieselfahrzeuge beschränkt (vgl. BVerwG, a. a. O., Rn. 56). Aufgrund der genannten Vorschriften konnte auch das Zusatzschild ‚Anlieger frei‘ (Zusatzzeichen 1020-30 des VzKat) aufgestellt werden.“

c) Die angefochtene Durchfahrtsbeschränkung ist, da sie derzeit noch im Luftreinhalteplan vorgesehen ist, aufgrund § 40 Abs. 1 Satz 1 Var. 1 BImSchG i.V.m. § 45 StVO in der Sache rechtmäßig und geboten, ohne dass der Straßenverkehrsbehörde ein Ermessen zukäme.

aa) Die mit der straßenverkehrsbehördlichen Anordnung vom 2. März 2018 umgesetzte Durchfahrtsbeschränkung beruht auf dem Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung) vom 30. Juni 2017. Dieser sieht in Kap. 7.2.2.1 vom Knoten Max-Brauer-Allee/Julius-Leber-Straße bis zum Knoten Max-Brauer-Allee/Holstenstraße als lokal wirksame Einzelmaßnahme insbesondere eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Pkw und Lkw vor, ausgenommen Euro-6-/Euro-VI-Fahrzeuge und Anlieger.

bb) Diese dem Luftreinhalteplan zu entnehmende Vorgabe muss, um straßenverkehrsrechtlich verbindlich zu sein, ihrerseits rechtmäßig sein. Der von Umsetzungsmaßnahmen Betroffene kann einen Luftreinhalteplan nicht unmittelbar angreifen. Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage können vielmehr erst die von der zuständigen Fachbehörde zur Umsetzung dieser Maßnahmen ergangenen, nach außen wirkenden Verfügungen sein. In diesem Verfahren ist jedoch, um den nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, die Rechtmäßigkeit der Vorgaben aus dem Luftreinhalteplan inzident zu überprüfen, soweit sie durch das Klagevorbringen in Frage gestellt werden (BVerwG, Beschl. v. 11.7.2012, 3 B 78.11, juris Ls. und Rn. 10). Die inzidente gerichtliche Überprüfung des Luftreinhalteplans ist entsprechend § 114 Satz 1 VwGO beschränkt. Zu den Rechtmäßigkeitsanforderungen macht sich die Kammer die Ausführungen der höchstgerichtlichen Rechtsprechung (BVerwG, Urte. v. 27.2.2020, 7 C 3.19, juris Rn. 42 f., BVerwGE 168, 20; vgl. Urte. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 37, BVerwGE 172, 383, vgl. Ruttloff/Couzinet, NVwZ 2021, 1790) zu Eigen:

*„Eine rechtmäßige Luftreinhalteplanung setzt voraus, dass sie auf einer ordnungsgemäßen Prognose der Entwicklung der Immissionswerte beruht. Maßgeblich ist der bei Aufstellung des Plans vorhandene tatsächliche und wissenschaftliche Erkenntnisstand. Bei planerischen Entscheidungen, die nicht allein auf der Erfassung eines gegenwärtigen Zustands, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen beruhen, liegt es in der Natur der Sache, dass die Richtigkeit der Prognose gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse entzieht sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 - 9 B 14.13 - DVBl 2014, 237 Rn. 7).*

*Aus der unionsrechtlich determinierten Ergebnisverpflichtung folgen keine höheren Anforderungen an die gerichtliche Überprüfbarkeit von Prognosen im Bereich der Luftreinhalteplanung.“*

cc) Die Vorgabe der angefochtenen Durchfahrtsbeschränkung durch die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg vom 30. Juni 2017 ist rechtmäßig beschlossen.

(1) Der Luftreinhalteplan gründet auf § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Werden die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten, hat die zuständige Behörde gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht.

(2) Die an den Luftreinhalteplan gestellten formellen Anforderungen sind gewahrt. Der die 2. Fortschreibung beschließende Senat der Beklagten war zuständig. Der Senat grenzt nach Art. 57 Satz 2 HmbVerf die einzelnen Verwaltungszweige voneinander ab, so dass ihm zusteht, von seiner Anordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (v. 21.6.2004, AmtlAnz S. 1309 m. spät. Änd.) im Einzelfall abzuweichen und anstelle der federführenden Fachbehörde den Luftreinhalteplan selbst aufzustellen. Die Öffentlichkeit war in Übereinstimmung mit § 47 Abs. 5a BImSchG vor der Aufstellung beteiligt.

(3) Die tatbestandlichen Voraussetzungen, unter denen nach § 47 Abs. 1 BImSchG ein Luftreinhalteplan aufzustellen ist, waren erfüllt. Im Zeitpunkt der 2. Fortschreibung war ein durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegter Immissionsgrenzwert an der Max-Brauer-Allee überschritten.

(a) Der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  ist zum Schutz der menschlichen Gesundheit in § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV auf Grundlage des § 48a Abs. 1 BImSchG vorgegeben. Dies ist der vom europäischen Richtliniengeber festgelegte und vom nationalen Ordnungsgeber umgesetzte Grenzwert. Der in Anhang XI der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. 152/1, RL 2008/50/EG) festgelegte Grenzwert für Stickstoffdioxid darf gemäß Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden. Nach Anhang XI Abschnitt B RL 2008/50/EG beträgt der Grenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit ab dem 1. Januar 2010 im Kalenderjahr  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Zugrunde liegen die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Nr. 1 bis 3, 5 RL 2008/50/EG: Grenzwert ist danach ein

Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf. Wert ist die Konzentration eines Schadstoffs in der Luft oder die Ablagerung eines Schadstoffs auf bestimmten Flächen in einem bestimmten Zeitraum. Schadstoff ist jeder in der Luft vorhandene Stoff, der schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt haben kann. Luft ist die Außenluft in der Troposphäre mit Ausnahme von Arbeitsstätten im Sinne der Richtlinie 89/654/EWG, an denen Bestimmungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz gelten und zu denen die Öffentlichkeit normalerweise keinen Zugang hat.

Zweifel an der Gültigkeit des Grenzwerts bestehen nicht (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 96, VRS 137 Nr. 42; OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 107 ff.). Der Grenzwert ist Ausdruck des politischen Willens der zu rechtlich verbindlichen Entscheidungen berufenen Organe. Er entbehrt nicht jeder wissenschaftlichen Grundlage und entspricht einem Richtwert der Weltgesundheitsorganisation aus dem Jahr 2006, der seinerseits auf einer Empfehlung aus dem Jahr 1997 beruht (Will, NZV 2019, 496, 497 f. m.w.N.).

Der im Jahresmittel einzuhaltende Immissionsgrenzwert beträgt auch bei verkehrsnahen Messstationen nicht  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (s.u. (c) (bb)).

Der maßgebliche unionsrechtliche Immissionsgrenzwert ist durch die mitgliedstaatliche Rechtsvorschrift in § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG auch im Hinblick auf Dieseldurchfahrtsverbote nicht auf  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erhöht (s.u. (4) (b) (bb)).

(b) Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg vom 30. Juni 2017 beruht gemäß ihrem Kap. 4.2.1 darauf, dass der im Jahresmittel zu beachtende Immissionsgrenzwert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zuletzt 2016 an der Messstation Max-Brauer-Allee II nicht eingehalten war. Die zuständige Behörde hat den maßgeblichen Prognosen bei Aufstellung des Luftreinhalteplans möglichst aktuelle Daten zugrunde gelegt, sowie es für ihre Rechtmäßigkeit vorausgesetzt wird (dazu OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 113, VRS 137 Nr. 42).

(c) Zur Recht wurden die an der Messstation Max-Brauer-Allee II erhobenen Daten zugrunde gelegt. Die in 1,5 m Höhe erhobenen Messwerte sind insbesondere für eine Belastung der Bevölkerung über einen signifikanten Zeitraum repräsentativ. Die Einhaltung der



in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. UAbs. 1 RL 2008/50/EG geregelten mitgliedstaatlichen Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung wird dabei gemäß Art. 13 Abs. 1 UAbs. 3 RL 2008/50/EG nach deren Anhang III beurteilt. Gemäß Art. 7 Abs. 1 RL 2008/50/EG gelten für die Festlegung des Standorts von Probenahmestellen für NO<sub>2</sub> die Kriterien des Anhangs III der Richtlinie. Diese Vorgaben wurden durch § 48a Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 14 Abs. 1 und Anlage 3 der 39. BImSchV umgesetzt. Nach § 14 Abs. 1 der 39. BImSchV gelten für die Festlegung des Standorts von Probenahmestellen, an denen die in § 12 Abs. 1 der 39. BImSchV genannten Schadstoffe in der Luft gemessen werden, die Kriterien der Anlage 3 der 39. BImSchV (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 251, VRS 137 Nr. 42). Diese Kriterien sind beachtet.

(aa) Die Abschnitt A der Anlage 3 zur 39. BImSchV zu entnehmenden allgemeinen Anforderungen an die Beurteilung der Luftqualität in allen Gebieten und Ballungsräumen (dazu OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 252 f., VRS 137 Nr. 42) sind erfüllt. Danach wird die Luftqualität an allen Orten, mit Ausnahme der in Abschnitt A Nr. 2 genannten Orte, nach den Kriterien beurteilt, die in den Abschnitten B und C für die Lage der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen festgelegt sind. Nach Abschnitt A Nr. 2 Buchst. a und c wird die Einhaltung der zum Schutz der menschlichen Gesundheit festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht beurteilt an Orten innerhalb von Bereichen, zu denen die Öffentlichkeit keinen Zugang hat und in denen es keine festen Wohnunterkünfte gibt sowie auf den Fahrbahnen der Straßen und, sofern Fußgänger und Fußgängerinnen für gewöhnlich dorthin keinen Zugang haben, auf dem Mittelstreifen der Straßen. Diese Ausnahmetatbestände erfüllt der Standort der Messstation Max-Brauer-Allee II nicht. Zwar befindet sich die Messstation - wie der Kläger hervorhebt - auf einem Mittelstreifen zwischen den Fahrstreifen. Doch hat - worauf die Beklagte hinweist - der Fußverkehr von Passanten sowie Parkierenden dorthin für gewöhnlich Zugang.

(bb) Ebenso sind die in Abschnitt B der Anlage 3 zur 39. BImSchV aufgestellten Kriterien für die großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen (dazu OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 254, VRS 137 Nr. 42) beachtet.

Nach Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a ist der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, so zu wählen, dass Daten gewonnen werden (erster Spiegelstrich) über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist und (zweiter

Spiegelstrich) zu Werten in anderen Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind. Gemäß Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b ist der Ort von Probenahmestellen im Allgemeinen so zu wählen, dass die Messung von Umweltzuständen vermieden wird, die einen sehr kleinen Raum in ihrer unmittelbaren Nähe betreffen. Dies bedeutet, dass der Ort der Probenahmestelle so zu wählen ist, dass die Luftproben - soweit möglich - für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 m Länge bei Probenahmestellen für den Verkehr und nicht weniger als 250 m mal 250 m bei Probenahmestellen für Industriegebiete repräsentativ sind.

Die Messstation Max-Brauer-Allee II genügt diesen Kriterien. Die Länge des Straßenabschnitts an der Messstation beträgt 122 m und ist dafür repräsentativ. Die dortige Wohnbevölkerung ist zudem einen signifikanten Teil des Jahres der gemessenen Belastung ausgesetzt. Im Einzelnen:

Auf die Belastung der Luft in Innenräumen - etwa in Wohnungen oder im Gebäude des Amtsgerichts Hamburg-Altona an dem in Rede stehenden Abschnitt der Max-Brauer-Allee sowie dem vom Kläger referenzierten Gebäude des Amtsgerichts Stuttgart - kommt es entgegen seiner Annahme nicht an. Die Luftqualität in Innenräumen ist, wie von der Beklagten zutreffend hervorgehoben, im Zusammenhang mit der 39. BImSchV nicht beurteilungsrelevant. Nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 1 RL 2008/50/EG ist Luft die Außenluft in der Troposphäre mit Ausnahme von Arbeitsstätten im Sinne der Richtlinie 89/654/EWG, an denen Bestimmungen für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz gelten und zu denen die Öffentlichkeit normalerweise keinen Zugang hat.

Gegen die Verkehrsnähe der Messstation kann bereits im Ansatz nichts eingewandt werden. Abschnitt C UAbs. 6 der Anlage 3 zur 39. BImSchG nennt gerade verkehrsbezogene Probenahmestellen. Dort soll gerade die Summe aus der städtischen Hintergrundbelastung und der Zusatzbelastung durch Verkehr erfasst werden.

In rechtlicher Hinsicht nicht durchschlagend ist die vom Kläger angeführte Ad-hoc-Stellungnahme der Leopoldina aus dem April 2019 (Saubere Luft, Stickstoffoxide und Feinstaub in der Atemluft: Grundlagen und Empfehlungen, S. 35). Danach müsse an verkehrsreichen Stellen „aus toxikologischer Sicht“ der Ein-Stunden-Wert  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  eingehalten werden, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass „sich dort Personen 24 Stunden täglich und das ganze Jahr lang“ aufhielten. Aus rechtlicher Sicht ist der Jahresmittelwert  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$

maßgeblich. Zum einem ist zutreffend bereits in der Beschwerdeentscheidung (OVG Hamburg, Beschl. v. 31.5.2019, 1 Bs 90/19, juris Rn. 26) ausgeführt, dass die Annahme, an Messstellen wie der Max-Brauer-Allee sei ein NO<sub>2</sub>-Jahresgrenzwert von 200 µg/m<sup>3</sup> anzusetzen, der bindenden unionsrechtlichen Vorgabe eines Jahresgrenzwertes von 40 µg/m<sup>3</sup> widerspricht. Zum anderen kann nicht verlangt werden, „dass sich dort Personen 24 Stunden täglich und das ganze Jahr lang“ aufhielten. Erhoben werden müssen vielmehr gemäß Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a erster Spiegelstrich der Anlage 3 zur 39. BImSchV „Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist“. Mithin müssen sich in dem „Bereich“ Personen nicht über das Jahr hinweg 24 Stunden täglich aufhalten, sondern lediglich einen signifikanten Teil des Jahres. Der Teil eines Jahres ist bereits dann signifikant, wenn er - gemessen an dem Ziel des Schutzes der Bevölkerung vor Immissionen - nicht unerheblich ist. Der Begriff „Bereich“ ist dabei allein flächenbezogen zu verstehen (BVerwG, Urt. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 47, BVerwGE 172, 383, vgl. bereits OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 269, VRS 137 Nr. 42).

Zwar weist der Kläger zutreffend darauf hin, dass die Schadstoffbelastung nicht für alle zum Aufenthalt von Menschen geeigneten Bereiche zu berechnen ist. Da die Grenzwerte dem Schutz der menschlichen Gesundheit dienen, kommt es auf die Belastung des einzelnen Menschen und damit auf dessen typische Aufenthaltsdauer an, und nicht auf den Zeitraum, in dem wechselndes Publikum vorhanden ist. Ob die Luftqualität über Gehwegen zu beurteilen ist, hängt nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 9 A 19.11, juris Rn. 42, NVwZ 2013, 649) davon ab, ob dort lediglich ständig wechselnder Fußgängerverkehr stattfindet.

Doch kommt es ausgehend von diesem Kriterium auf die am Standort Max-Brauer-Allee II gemessene Belastung insbesondere für die an dieser Straße ansässige Bevölkerung an. Es trifft nicht zu, dass „sich direkt an der Straße niemand lange genug aufhält, um der dort gemessenen NO<sub>2</sub>-Konzentration im Jahresmittel ausgesetzt“ zu sein (so aber ohne Begründung die vom Kläger zitierte Schriftliche Kleine Anfrage, Bü.-Drs. 21/13012, S. 2). Vielmehr werden vor allem innerörtliche Straßen und Plätze heute als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06, juris Rn. 67, BVerfGE 128, 226). Die Max-Brauer-Allee ist - wie von der Beklagten dargelegt - in dem hier betrachteten Streckenabschnitt relativ eng

und mit einer durchgängig hohen Randbebauung versehen und zeigt Straßenschluchtcharakter. Für Anwohner der Max-Brauer-Allee kann nicht unterstellt werden, dass sie sich nicht auf den Gehwegen der von ihnen bewohnten Straße aufhielten.

Die Messstation Max-Brauer-Allee II ist in Kap. 4 des Luftreinhalteplans für Hamburg (2. Fortschreibung) beschrieben: „auf dem Mittelstreifen zwischen den Fahrbahnen in Höhe der Häuser Nr. 92/94; dichter Baumbestand in engem Straßenraum; beidseitiger Verkehrseinfluss“. Die Aussagekraft der dort erhobenen Messdaten ist nicht anders zu beurteilen als die der Messstation Habichtstraße, die beschrieben wird: „auf dem Parkstreifen vor den Häusern Nrn. 59-61; Ausfallstraße“. Den Eindruck einer Vergleichbarkeit bestätigen Auszüge aus dem Stadtplan sowie Aufnahmen der beiden Messstationen:



Die Ausführungen des Hamburgischen Obergerichtes (Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 261, VRS 137 Nr. 42) zur Messstation Habichtstraße sind auf die Messstation Max-Brauer-Allee II übertragbar. Die Wohnbevölkerung im Bereich der Messstation ist der dort gemessenen Immissionsbelastung direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist. Insoweit genügt es, dass die Bevölkerung in dem jeweiligen Bereich den (im Vergleich zum gesamten Ballungsraum) besonders hohen Schadstoffimmissionen direkt oder indirekt über einen signifikanten Zeitraum ausgesetzt ist. Eine Belastung der an der Max-Brauer-Allee ansässigen Wohnbevölkerung über einen signifikanten, d. h. gemessen an dem Ziel eines Schutzes der Bevölkerung nicht unerheblichen Teil des Jahres, ist ohne weiteres zu bejahen. Weder den materiellen Vorgaben in Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG zur Geltung des Grenzwertes noch dem Kriterium der direkten oder indirekten Exposition der Bevölkerung in Abschnitt B Nr. 1 Buchstabe a erster Spiegelstrich der Anlage 3 zur 39. BImSchV lässt sich entnehmen, dass die Grenzwerte auch direkt vor oder in den Wohnungen überschritten werden müssen. Hiergegen spricht zuletzt auch die Vorgabe in Abschnitt C UAbs. 6 der Anlage 3 zur 39. BImSchV, dass bei allen Schadstoffen verkehrsbezogene Probenahmestellen zur Messung höchstens 10 m vom Fahrbahnrand entfernt sein dürfen; eine Ausnahme gilt nur für verkehrsreiche Kreuzungen. Mit dieser Vorgabe wird ein Zusammenhang zur Emissionsquelle Verkehr gerade gewahrt, und es wird nicht etwa eine besondere Nähe zu Hausfassaden o. ä. verlangt.

Soweit der Kläger einwendet, dass die Anzahl der von einer Grenzwertüberschreitung betroffenen Anwohner nicht korrekt ermittelt sei, verfängt dieser Einwand nicht. Die Betroffenheit einer bestimmten Anzahl von Anwohnern ist nicht Voraussetzung für die Wahl des Standortes (VG Hamburg, Beschl. v. 14.3.2019, 5 E 5281/19, n.v.). Es genügt, dass es Betroffene gibt. Die Überschreitung des Grenzwerts an nur einer Probenahmestelle reicht aus, um die Verpflichtung aus Art. 23 Abs. 1 RL 2008/50/EG auszulösen. Unmittelbar von Grenzwertüberschreitungen i. S. d. Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG Betroffene können sogar beanspruchen, dass Probenahmestellen so positioniert werden, dass sie Informationen über die Verschmutzung der am stärksten belasteten Orte liefern (EuGH, Urt. v. 26.6.2019, C-723/17, NVwZ 2019, 1105 - Craeynest; dazu Will, NJW 2019, 2816, 2817 f.).

cc) Die Bestimmungen des Abschnitts C der Anlage 3 zur 39. BImSchV sind eingehalten. Dort geregelt sind kleinräumige Standortkriterien und es ist neben zahlreichen weiteren Vorgaben u. a. vorgesehen, dass - soweit möglich - zu berücksichtigen ist, dass sich der Messeinlass grundsätzlich in einer Höhe zwischen 1,5 m (Atemzone) und 4 m über dem Boden befinden muss (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 255,

VRS 137 Nr. 42). Ein höher gelegener Einlass kann angezeigt sein, wenn die Messstation Werte liefert, die für ein großes Gebiet repräsentativ sind. Die Messstation Max-Brauer-Allee II steht mit diesen Vorgaben im Einklang. Die Kammer verweist auf das Gutachten des TÜV Rheinland Energy GmbH vom 27. Juni 2019:

5.4.4.3 Hamburg – Max-Brauer-Allee II

5.4.4.3.1 Beschreibung

Max-Brauer-Allee Nr. 92/94, wegen der engen Bebauung und der sehr schmalen Bürgersteige auf Grünstreifen zwischen den Fahrbahnen. Dieser Grünstreifen ist für Fußgänger jederzeit frei zugänglich (Vgl. 39. BImSchV Anlage 3, Abschnitt A, Punkt 2c). Verkehrsaufkommen (werttäglich): ca. 27.000 (2017)

5.4.4.3.2 Prüftabelle

Stationscode	DEHH070	
<b>Allgemeine Informationen</b>		
Langname	Hamburg, Max-Brauer-Allee	
Koordinaten	(UTM32) 5934507 N, 562473 O	
Standortklassifizierung	Verkehr	
Art der Probenahme	Messcontainer	
Dokumentation der Anforderungen 39. BImSchV Anlage 3 Buchstabe C	Bewertung	Bemerkung
<b>Ist die Höhe des Messeinlasses dokumentiert?</b> Anforderung: 1,5 bis 4 m ü. Gr.	ja	Beträgt gemäß Standortdokumentation 1,6 m sc 4,0 m für Gase. Die Daten konnten bei der Ortsbesichtigung bestätigt werden. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist der Abstand der Probenahmestelle zum Rand von Kreuzungen dokumentiert?</b> Anforderung: mind. 25 m	ja	Beträgt gemäß Standortdokumentation ca. 50 m nächsten Kreuzung. Kann anhand von Luftbilddaten nachvollzogen werden. Der Sachverhalt konnte der Ortsbesichtigung bestätigt werden. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist der Abstand der Probenahmestelle zum nächstgelegenen Gebäude dokumentiert?</b> Anforderung: mind. 0,5 m	ja	Der Messcontainer steht im Grünstreifen zwischen den jeweils 2 Fahrschienen pro Richtung. Der Abstand beträgt gemäß Standortdokumentation ca. 13 m (Richtung Holstenstr. für beide Höhen), sowie ca. 4 m (Richtung Altona für beide Höhen) für Gase. Bei der Ortsbesichtigung wurden die Abstände wie ermittelt: Höhe 4,0 m; S: 13,8 m; N: 18,8 m Höhe 1,6 m; S: 14,4 m; N: 18,2 m Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist der Abstand der Probenahmestelle zum Fahrbahnrand dokumentiert?</b> Anforderung: max. 10 m	ja	Beträgt gemäß Standortdokumentation 4,0 m (Richtung Holstenstr. bei 1,6 m Höhe), 3,7 m (Richtung Holstenstr. bei 4 m Höhe), 4,3 m (Richtung Altona bei 1,6 m Höhe) und 4,6 m (Richtung Altona bei 4 m Höhe) für Gase. Die Daten konnten bei der Ortsbesichtigung bestätigt werden. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist die plausibel dokumentiert, dass der Luftstrom um den Messeinlass nicht beeinträchtigt ist?</b> Anforderung: keine Beeinträchtigung des Luftstroms um den Messeinlass in einem Bogen von 270°	ja	Anhand der Fotografien aus der Standortdokumentation ist zu erkennen, dass der Messeinlass in ein Umkreis von 270° nicht beeinträchtigt ist. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist plausibel dargestellt, dass keine Hindernisse vorhanden sind, die den Luftstrom beeinflussen bzw. ist der Abstand zu den Hindernissen dokumentiert?</b> Anforderung: Es dürfen keine Hindernisse vorhanden sein, die den Luftstrom in der Nähe der Probenahmestelle beeinflussen, d.h. der Messeinlass soll einige Meter von Hindernissen entfernt sein	ja	In der Dokumentation sind als Hindernisse (zuzüglich zum nächsten Gebäude) die Bäume mit ca. 4 m Stand zum Baumkronen, d.h. mehrere Meter entfernt angegeben. Bei der Ortsbesichtigung wurden 3 zum Baumstamm ermittelt. Damit ist keine Beeinflussung des Luftstroms zu erwarten. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.

<b>Ist dokumentiert, ob der Wiedereintritt der Abluft in den Messeinlass vermieden wird?</b> Anforderung: Der Wiedereintritt der Abluft in den Messeinlass ist zu vermeiden	ja	Gemäß Standortdokumentation wird der Wiedereintritt der Abluft in den Messeinlass wirksam vermieden, da sich laut Dokumentation der Auslass im Abstand von der Station freigesetzt. Konnte bei der Ortsbesichtigung bestätigt werden.
<b>Ist dokumentiert ob es Emissionsquellen in nächster Nähe gibt?</b> Anforderung: In nächster Nähe dürfen sich keine Emissionsquellen befinden	ja	Laut Dokumentation keine relevanten Quellen an der Station. Die Fotografien aus der Standortdokumentation zeigen Wohnbebauung im Umfeld des Messcontainers. Emissionen, die sich vom Straßenverkehr unterscheiden, sind somit nicht zu erwarten. Konnte bei der Ortsbesichtigung bestätigt werden. Die Anforderung der 39. BImSchV ist erfüllt.
<b>Ist dokumentiert, ob weitere Faktoren berücksichtigt wurden?</b> Anforderung: folgende Faktoren können ebenfalls berücksichtigt werden: Störquellen, Sicherheit, Zugänglichkeit, Stromversorgung und Telefonleitungen, Sichtbarkeit der Messstation in der Umgebung, Sicherheit der Öffentlichkeit und des Betriebspersonals, Vorteile einer Zusammenlegung der Probenahmestellen für versch. Schadstoffe, Anforderungen der Bauleitplanung	ja	Die Lage der Station wurde mit den zuständigen Stellen des Bezirks abgestimmt. Alle Stationen im Hamburger Luftmessnetz werden mindestens einmal monatlich für eine Wartung und Auffälligkeiten im Umfeld der Stationen werden dabei dokumentiert. Störquellen können anhand der Bilddokumentation ausgeschlossen werden. Der Sachverhalt konnte der Ortsbesichtigung bestätigt werden.
<b>Ist dokumentiert, ob es Abweichungen von den Kriterien gibt?</b> Anforderung: Abweichungen von den Kriterien sind umfassend zu dokumentieren	Nicht notwendig, da keine Abweichungen vorhanden	
<b>Fazit</b>		
<b>Erfüllt die Station anhand der Dokumentation die Vorgaben der 39. BImSchV Anlage 3 Buchstabe C?</b>	ja	Die Station erfüllt die Anforderungen der 39. BImSchV Anlage 3 Abschnitt C.
<b>Erfüllt die Dokumentation die Vorgaben der 39. BImSchV Anlage 3 Buchstabe D?</b>	ja	Die Dokumentation erfüllt die Anforderungen der 39. BImSchV Anlage 3 Abschnitt D.
<b>Weitere Anmerkungen</b>		
<b>Empfehlungen</b>		
<b>Bemerkungen</b>		
Die Station wurde vor Ort besichtigt. Die oben genannten Kriterien (Messhöhe, Abstände Gebäude, Fahrbahn, Hindernisse) wurden durch Messung bestätigt. Andere Emissionsquellen Straßenverkehr wurden nicht festgestellt. An der Messstation befinden sich zu beiden Seiten Bushaltestellen. Es liegen mikroskalige Simulationen vor, die den Einfluss der Haltestellen explizit berücksichtigen und zeigen, dass keine Beeinflussung des Immissionsmusters von diesen Haltestellen ausgeht. Es ist ein relativ homogenes Immissionsmuster über einen mehr als 100 m langen Straßenabschnitt (Ermündung Gerichtsstraße bis Einmündung Schnellstraße) erkennbar.		

(4) Die Beklagte hat bei Beschlussfassung über die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans am 30. Juni 2017 ihr Ermessen rechtmäßig ausgeübt. Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG stellt die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan auf, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Damit räumt der Gesetzgeber der Behörde kein Entschließungsermessen, aber grundsätzlich Auswahlermessen ein. Ist die Behörde ermächtigt, nach ihrem Ermessen zu handeln, hat sie gemäß § 40 HmbVwVfG ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als gesetzliche Grenze des Ermessens ist gewahrt.

(a) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begegnet dabei hinsichtlich der Eingriffe in subjektive Rechte von Verkehrsteilnehmern durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen als

Übermaßverbot, hinsichtlich der Eingriffe in subjektive Rechte von Betroffenen durch Luftbelastungen und Überschreitungen des im objektiven Recht enthaltenen Grenzwerts als Untermaßverbot. Das Untermaßverbot folgt aus dem durch § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG in nationales Recht umgesetzten Zügigkeitsgebot des Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG. Danach müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Soweit sich (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO<sub>2</sub>-Grenzwerte erweisen, sind derartige Maßnahmen aus unionsrechtlichen Gründen grundsätzlich zu ergreifen (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16, juris Rn. 32, NVwZ 2018, 890; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30.17, juris Rn. 35, BVerwGE 161, 201; OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 206 f.; OVG Hamburg, Urteil vom 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 160, VRS 137 Nr. 42). Das Übermaßverbot bleibt zu beachten. Bei dieser Prüfung sind die berücksichtigungsfähigen Belange, die durch Luftreinhaltemaßnahmen berührt sein können, nicht von vornherein beschränkt. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangt jedoch keine detaillierte, quantifizierende Ermittlung der durch die Grenzwertüberschreitung gesundheitlich Betroffenen (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 288, VRS 137 Nr. 42). Der Plangeber muss seine Verhältnismäßigkeitserwägungen konkret darlegen und nachvollziehbar begründen (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, a. a. O. Rn. 190). Dabei muss er Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge, sofern es sich um die derzeit wirksamsten Maßnahmen handelt, in den verschiedenen in Betracht kommenden Varianten, ggf. kombiniert mit anderen Maßnahmen ernsthaft prüfen. Wird der Grenzwert bereits über einen langen Zeitraum überschritten, darf er von Maßnahmen zur Einhaltung des Grenzwertes unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nur absehen, wenn Gründe von ganz erheblichem Gewicht dies rechtfertigen (OVG Hamburg, Urt. v. 29.11.2019, a. a. O. Rn. 190).

(b) Die angefochtene Durchfahrtsbeschränkung ist verhältnismäßig.

(aa) Eine Eignung ist der Maßnahme nicht abzuspochen. Als lokal wirksame Einzelmaßnahme dient die Durchfahrtsbeschränkung auf Anlieger für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 der Einhaltung des im Jahresmittel maßgeblichen Immissionsgrenzwerts für NO<sub>2</sub> an der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße. Der vom Kläger gegen die Eignung erhobene Einwand, wegen der mit der Durchfahrtsbeschränkung verbundenen Umwege steige insgesamt entgegen § 26 Abs. 1 Satz 1 der 39. BImSchV die NO<sub>2</sub>-Belastung im Stadtteil an, dringt nicht durch. Nach dieser Vorschrift halten in Gebieten und Ballungsräumen, in denen die Werte von u. a. Stickstoffdioxid

in der Luft unter den jeweiligen Immissionsgrenzwerten liegen, die zuständigen Behörden die Werte dieser Schadstoffe unterhalb dieser Grenzwerte. Für einen Abschnitt der Max-Brauer-Allee war die unionale Ergebnisverpflichtung auf den Immissionsgrenzwert an NO<sub>2</sub> im Jahresmittel verletzt. Dem war zügig zu begegnen.

(bb) Die Erforderlichkeit der Maßnahme kann ebenso wenig verneint werden.

Zwar kommen Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor (d.h. Dieselantrieb) nach § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Wert an Stickstoffdioxid in der Luft von 50 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel überschritten worden ist. Doch ist nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 26, BVerwGE 172, 383; Urt. v. 27.2.2020, 7 C 3.19, juris Rn. 60, BVerwGE 168, 20, zust. Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, BImSchG § 47 Rn. 42; am Maßstab des Unionsrechts krit. bereits OVG Hamburg Urt. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 184 ff., VRS 137 Nr. 42) diese Vorschrift unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass damit eine tatsächliche Vermutung ausgedrückt werden soll, wonach bei solchen Immissionswerten eine Unterschreitung des Grenzwerts aufgrund der ergriffenen Maßnahmen auch ohne Verkehrsverbote zeitnah zu erwarten ist. Soweit dies entgegen dieser Annahme nicht der Fall sein sollte und Verkehrsverbote sich als einziges Mittel darstellen, um die Überschreitung des Grenzwerts so kurz wie möglich zu halten, kann demgegenüber nicht von einem Regelfall im Sinne des § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG ausgegangen werden, so dass die Vorschrift auch unterhalb von Werten von 50 µg/m<sup>3</sup> Verkehrsverboten im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht entgegengehalten werden kann. So liegt es hier. Die tatsächliche Vermutung ist widerlegt. Die Durchfahrtsbeschränkung auf Anlieger für Pkw bis zur Schadstoffklasse Euro 5 in der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße ist erforderlich, weil mildere, aber nach dem Maßstab des Zügigkeitsgebots gleichgeeignete Maßnahmen nicht zu Gebote stehen. Im Einzelnen:

Zonale Verbote sind deshalb keine milderen Mittel, weil sie nicht weniger belastend als die ergriffene Maßnahme sind. Vielmehr sind umgekehrt streckenbezogene Verbote gegenüber zonalen Verboten das mildere Mittel und haben daher Vorrang (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30.17, juris Rn. 31, BVerwGE 161, 201; Jarass, BImSchG, 14. Aufl. 2022, BImSchG § 47 Rn. 37 f.).



Gesamtstädtische Maßnahmen kommen vorliegend nicht als mildere Mittel in Betracht. Sie wurden ohnehin ergriffen und reichten allein nicht aus. Nach den Erwägungen in Kap. 7 basiert die Maßnahmenentwicklung für die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans strategisch auf einem Mix von zehn Maßnahmenpaketen (MP1-MP10), die auf der gesamtstädtischen Ebene ansetzen. Insbesondere wird in Kap. 7.2.2.1 eine Maßnahmenprüfung und Abwägung für Abschnitte an verkehrsnahen Luftmessstationen vorgenommen. Ausgeführt ist, dass ohne lokal wirksame Einzelmaßnahmen (Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Pkw und Lkw, ausgenommen Euro-6-/Euro-VI-Fahrzeuge, Einsatz emissionsarmer Busse, Verstärkung) allein mit gesamtstädtischen Maßnahmenpaketen (etwa Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie des Radverkehrs) der Grenzwert im Jahr 2020 nicht eingehalten werde.

Der vom Kläger erhobene Einwand, im Luftreinhalteplan werde ohne Durchfahrtsbeschränkung bereits für 2020 ein  $\text{NO}_2$ -Wert von  $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$  prognostiziert und die Beklagte habe eine nicht vorgesehene „Korrektur“ um  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  vorgenommen, führt nicht zum Erfolg. Zwar wurde im Luftreinhalteplan für den Straßenabschnitt an der Messstation mit den Maßnahmen MP1-MP10 ohne Durchfahrtsbeschränkung für 2020 zunächst ein  $\text{NO}_2$ -Wert von  $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$  errechnet. Doch wurde sodann unter Berücksichtigung der modellbasierten Unterschätzung für das Prognosejahr 2020 eine Überschreitung von  $+9,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  prognostiziert. Ohne Ermessensfehler erkennen zu lassen nahm die Beklagte ausgehend von den real erhobenen Daten an, dass die Modellrechnung nicht nur für die Vergangenheit, sondern ebenso für die Zukunft die Belastung mit  $\text{NO}_2$  an diesem Straßenabschnitt um etwa  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  unterschätzt. Um diesen Betrag war für eine realistische Prognose der aus der Modellrechnung zunächst folgende Wert zu erhöhen.

Eine Durchfahrtsbeschränkung isoliert nur für Lkw ist ermessensfehlerfrei für nicht hinreichend erachtet worden. Für die Max-Brauer-Allee ist eine Durchfahrtsbeschränkung sowohl für Lkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro V als auch die für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 vorgesehen. Im Luftreinhalteplan ist unter Kap. 7.2.2.1 ausgeführt, dass eine auf Lkw beschränkte Durchfahrtsbeschränkung bei Berücksichtigung einer Ausnahmekategorie von 20 % die Belastung an  $\text{NO}_2$  im Jahresmittel an dem Straßenabschnitt mit der Luft-Messstation nur um  $-0,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und am Straßenabschnitt östlich der Luft-Messstation nur um  $-1,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$  vermindern würde.

Eine Durchfahrtsbeschränkung für bestimmte benzinbetriebene Pkw war für die Einhaltung des  $\text{NO}_2$ -Grenzwerts kein gleich geeignetes Mittel wie die Durchfahrtsbeschränkung für

bestimmte dieselbetriebene Pkw. In der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg ist in Kap. 5.3 zu den Ursachen der hohen verkehrlichen  $\text{NO}_2$ -Zusatzbelastung ausgeführt. Insbesondere sind die Realemissionen an Stickoxid ( $\text{NO}_x$ ) durch Pkw bei einer durchschnittlichen Fahrsituation innerorts nach dem Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA 3.2) angegeben. Danach emittieren Pkw der Antriebsart Diesel und Schadstoffklasse Euro 5 real 676 mg/km, Pkw der Antriebsart Benzin und Schadstoffklasse Euro 3 real 81 mg/km. Zudem schneidet der Dieselantrieb hinsichtlich des Verhältnisses von  $\text{NO}$  und  $\text{NO}_2$  im Abgasgemisch schlechter ab als der Benzinantrieb. Die in einem Dieselfahrzeug verbauten Technologien zur Abgasnachbehandlung bewirken eine Verschiebung des  $\text{NO}/\text{NO}_2$ -Gleichgewichtes zugunsten von  $\text{NO}_2$ , was in der Folge zu erhöhten  $\text{NO}_2$ -Direktemissionen führt.

Eine Durchfahrtsbeschränkung auf einer kürzeren Strecke als der vorgesehenen wäre ungeeignet. Die auf der Max-Brauer-Allee ergriffene Maßnahme ist vielmehr zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße erforderlich, so wie es die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg vorsieht. Dort ist in Kap. 7.2.2.1 unter Berücksichtigung der modellbasierten Unterschätzung von  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für zwei Abschnitte der Max-Brauer-Allee eine Überschreitung des Jahresmittelgrenzwerts für  $\text{NO}_2$  prognostiziert. Zum einen ist dies der 122 m lange Abschnitt der Max-Brauer-Allee (am Standort der Messstation) zwischen Julius-Leber-Straße und Schnellstraße. Zum anderen ist dies der 75 m lange Abschnitt der Max-Brauer-Allee (östlich des Standorts der Messstation) zwischen Eggerstedtstraße und der gedachten Verlängerung des Helenenstiegs nach Südosten. Nach den örtlichen Gegebenheiten drängt sich auf, dass wenn für die beiden benannten Abschnitte der Max-Brauer-Allee eine Durchfahrtsbeschränkung gerechtfertigt ist, eine Durchfahrtsbeschränkung auch für den dazwischenliegenden Abschnitt erforderlich ist. Denn dieser Abschnitt ermöglicht dem Verkehr allein auf kleineren Straßen - Schnellstraße und Bodenstedtstraße nach Nordwesten sowie Hospitalstraße nach Südosten - einen Zu- oder Abfluss, während Julius-Leber-Straße und Holstenstraße als wichtige Verkehrsachsen eine natürliche Begrenzung der Durchfahrtsbeschränkung bieten.

(cc) Die Durchfahrtsbeschränkung auf der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße ist schließlich angemessen. Für Hamburg war in Bezug auf ein zonales Verbot (Umweltzone), aber nicht ein streckenbezogenes Verbot angenommen worden, dass es im Jahr 2014 „gegenwärtig wohl nicht als verhältnismäßig anzusehen sein“ werde (VG Hamburg, Urt. v. 5.11.2014, 9 K 1280/13, juris Rn. 51). Der mit der Durchfahrtsbeschränkung zu erwartende Vorteil steht nicht außer Verhältnis zu dem befürchteten Nach-

teil. Vorteil ist die zukünftige Erfüllung der Ergebnisverpflichtung auf den Immissionsgrenzwert an NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> im Jahresmittel, die unabhängig von der Zahl der betroffenen Anwohner unionsrechtlich zwingend ist (s.o. (3) (c) (bb)). Nachteil ist die Freiheitseinbuße für Verkehrsteilnehmer. Ein streckenbezogenes Verbot für (bestimmte) Dieselfahrzeuge geht seiner Eingriffsintensität nach aber nicht über straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahr- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer und Anwohner stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Sondersituationen, insbesondere für Anwohner, ist durch Ausnahmeregelungen Rechnung zu tragen (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26.16, juris Rn. 38). Eine im Sinne des Übermaßverbots jedenfalls hinreichende Regelung für Sondersituationen findet sich darin, dass für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 die Durchfahrt nicht ausnahmslos verboten, sondern auf den Anliegerverkehr beschränkt ist.

dd) Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg vom 30. Juni 2017 hat ihre durch § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG vermittelte straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung nicht verloren. Sie trägt weiterhin die angefochtene Durchfahrtsbeschränkung auf Anlieger für Pkw der Antriebsart Diesel bis Schadstoffklasse Euro 5 auf der Max-Brauer-Allee zwischen Julius-Leber-Straße und Holstenstraße. Dies gilt, obwohl die Vorgabe im Luftreinhalteplan dadurch veranlasst war, dass bei Aufstellung am 30. Juni 2017 der Jahresmittelwert für NO<sub>2</sub> von 40 µg/m<sup>3</sup> an der Max-Brauer-Allee überschritten war und - entsprechend einer mit dem Luftreinhalteplan gerade bezweckten Entwicklung - dieser Jahresmittelwert nach den Daten von 2020 bis 2022 zuletzt eingehalten wurde.

Ein Luftreinhalteplan verliert seine straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung nach dem Rechtsgedanken des § 43 Abs. 2 (Hmb)VwVfG jedenfalls dann, wenn er aufgehoben wird oder sich durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt. Daran fehlt es indessen.

Aufgehoben ist der Luftreinhalteplan in der 2. Fortschreibung, soweit er die streitgegenständliche Durchfahrtsbeschränkung der Max-Brauer-Allee vorsieht, bislang nicht. Der bislang allein vorliegende Teil 1 der 3. Fortschreibung beschränkt sich auf ein anderweitiges Interessengebiet. Eine Aufhebung im Zuge der gesamtstädtischen Planung in einem noch aufzustellenden Teil 2 der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg ist bislang lediglich angekündigt.

Erledigt ist die Vorgabe im Luftreinhalteplan ebenso wenig. Der konkrete Luftreinhalteplan selbst enthält nicht im Wege einer auflösenden Befristung ein bestimmtes Ablaufdatum, mit dem er seine Wirksamkeit durch Zeitablauf verlöre. Die einschlägigen Normen schreiben

eine bestimmte Periodisierung der Luftreinhalteplanung nicht abstrakt vor. In Übereinstimmung damit enthält § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG keinen Hinweis darauf, dass der Luftreinhalteplan seine straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung nur einen bestimmten Zeitraum lang entfalten würde.

Ein Luftreinhalteplan mag seine straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung nach dem Rechtsgedanken des § 51 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 (Hmb)VwVfG ferner dann verlieren, wenn er wegen einer Änderung der ihm zugrundeliegenden Sachlage zugunsten der Verkehrsteilnehmer aufzuheben ist. Dies ist jedoch ebenso wenig der Fall. Im Einzelnen:

Regelmäßig ist für die Beurteilung einer Klage, die sich gegen ein in einem Verkehrszeichen verkörpertes Verkehrsverbot und damit gegen einen Dauerverwaltungsakt richtet, die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Verhandlung maßgeblich (BVerwG, Urt. v. 23.9.2010, 3 C 37.09, juris Rn. 21, BVerwGE 138, 21 m.w.N.). Da es sich bei einer Verkehrsregelung durch ein Verkehrszeichen um einen Dauerverwaltungsakt handelt, obliegt es der Behörde, die (fortdauernde) Rechtmäßigkeit der Regelung zu kontrollieren (VG Hamburg, Urt. v. 2.2.2023, 5 K 3154/18, <https://justiz.hamburg.de/resource/blob/661940/dfb015bfd9badfc2e1b4469e61b44816/5-k-3154-18-urteil-vom-02-02-2023-data.pdf>).

Ausnahmsweise ist jedoch für die Beurteilung der Frage, ob die einem Luftreinhalteplan zugrundeliegende Prognose rechtlich zu beanstanden ist, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abzustellen (BVerwG, Urt. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 34, BVerwGE 172, 383 m.w.N.). Grund dafür sind die in § 47 und § 40 BImSchG vorgesehene Zweistufigkeit des Verfahrens und der Umstand, dass dem Luftreinhalteplan, der die von der Straßenverkehrsbehörde zu ergreifenden Maßnahmen verbindlich festlegt, eine planerische Entscheidung zugrunde liegt, die umfangreiche Prognosen voraussetzt.

Rückausnahmsweise mag im Fall besonderer Umstände der Zeitpunkt des Schlusses der mündlichen Verhandlung maßgeblich sein. Zumindest ist aber vorliegend keine Rückausnahme veranlasst. Im Einzelnen:

Für eine Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans nimmt die höchstrichterliche Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 34, BVerwGE 172, 383) an, dass es in dem Zeitraum zwischen der Beschlussfassung über den Plan und dem für die Beurteilung des (Fort- oder erneuten) Bestehens einer Planungspflicht maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz zu prognoserele-

vanten Veränderungen kommen kann oder sich prognoserelevante neue Erkenntnisse ergeben können. Diese können gleichermaßen die Prognosebasis wie die einer Prognose zugrundeliegenden Erfahrungssätze, Prämissen, fachwissenschaftlichen Einschätzungen, Methoden und dergleichen betreffen. Bezugspunkt für die Beurteilung der Relevanz nachträglicher Veränderungen und Erkenntnisse bleiben dabei stets die vom Plangeber angestellten Prognosen, die das Gericht wegen des dem Plangeber insoweit zukommenden Spielraums auch dann nicht durch eigene ersetzen darf, wenn sich eine behördliche Prognose als defizitär erweist.

Diese Maßstäbe überträgt die Kammer zugunsten des Klägers auf die inzidente Kontrolle im Rahmen der Klage eines Verkehrsteilnehmers. Die in einem Luftreinhalteplan enthaltene Vorgabe einer Verkehrsregelung bleibt straßenverkehrsrechtlich verbindlich, bis sich die nach dem Luftreinhalteplan zugrundeliegende Prognose wegen prognoserelevanter Veränderungen oder prognoserelevanter neue Erkenntnisse als defizitär erweist.

Die straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung des Luftreinhalteplans dauert dabei grundsätzlich unabhängig davon fort, ob die Behörde verpflichtet ist, den Luftreinhalteplan fortzuschreiben. Eine etwaige Pflicht, die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg in einem Teil 2 zu vollenden, berührt nicht notwendig die objektive Rechtmäßigkeit der im vorhandenen Luftreinhalteplan für Hamburg in der 2. Fortschreibung enthaltenen Vorgabe straßenverkehrsbehördlicher Maßnahmen. Eine Pflicht zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans entsteht nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG dann, wenn ein festgelegter Immissionsgrenzwert überschritten wird und der geltende Luftreinhalteplan nicht die erforderlichen Maßnahmen enthält, um diese Luftverunreinigungen dauerhaft zu vermindern und den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (OVG Hamburg, Ur. v. 29.11.2019, 1 E 23/18, juris Rn. 88-91, VRS 137 Nr. 42). Hat ein Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 der RL 2008/50/EG nicht eingehalten, obliegt es dem gegebenenfalls angerufenen zuständigen nationalen Gericht, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese Behörde den nach dieser Richtlinie erforderlichen Plan gemäß den in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erstellt (EuGH, Ur. v. 19.11.2014, C-404/13, NVwZ 2015, 419 - ClientEarth). Eine Fortschreibungspflicht ist Ausfluss des Untermaßverbots, das ein Mehr an luftreinhalteplanerischen Vorgaben verlangt (s.o. cc) (4) (a)). Sie geht grundsätzlich nicht mit einer Aufhebungspflicht einher, die aus dem ein Weniger an Vorgaben verlangenden Übermaßverbot hergeleitet werden müsste.

Allerdings könnte anknüpfend an die höchstrichterliche Rechtsprechung die straßenverkehrsrechtliche Bindungswirkung eines Luftreinhalteplans dann entfallen, wenn der Plangeber eine den Kriterien der Kontrolle fachplanerischer Entscheidungen genügende Prognose entweder nicht mehr gestellt hat oder seine Prognose dahingeht, die Grenzwerte dauerhaft ohne die straßenverkehrsrechtliche Maßnahme einzuhalten. Unter diesen Voraussetzungen wäre das Übermaßverbot durch die Aufrechterhaltung der die Verkehrsteilnehmer belastenden Maßnahme verletzt. Ein solcher Fall ist indessen nicht gegeben.

Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg prognostiziert unter Kap. 6 die Entwicklung der Luftbelastung ohne weitere Maßnahmen in den Prognosejahren 2020 und 2025 und insbesondere unter Kap. 6.3 die Trendentwicklung der Gesamtimmissionsbelastung in 2020 und 2025. Ausdrücklich hervorgehen wird dort, dass die modellhafte Nachbildung der Immissionsbelastung aufgrund der Vielzahl von Eingangsdaten und Modellannahmen grundsätzlich mit Unsicherheiten verbunden ist. Für die Max-Brauer-Allee wird dabei die Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts in den Basisszenarien ohne Maßnahmen nicht für das Jahr 2020, wohl aber für das Jahr 2025 prognostiziert. Prognosewerte für die dazwischenliegenden Jahre, einschließlich des zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung laufenden Jahres, sind nicht ausgewiesen. Dies ist aber unschädlich. Das Übermaßverbot ist dann nicht verletzt, wenn - ausgehend von den vom Plangeber angestellten Prognosen - das Untermaßverbot die Vorgabe erfordert. So liegt es hier.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 28.5.2021, 7 C 4.20, juris Rn. 21, BVerwGE 172, 383 m.w.N.) erlischt die wegen Überschreitung eines über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerts bestehende Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans nicht ohne Weiteres allein schon deshalb, weil der betreffende Grenzwert in einem Folgejahr nicht mehr überschritten wird. Hinzukommen muss vielmehr, dass auch in der absehbaren Zukunft keine erneuten Grenzwertüberschreitungen zu erwarten stehen, die Schadstoffbelastung also anhaltend rückläufig ist oder sich zumindest auf einem zulässigen Niveau stabilisiert hat und deshalb für eine Luftreinhalteplanung kein Anlass mehr besteht. Das kann etwa der Fall sein, wenn eine wesentliche Emissionsquelle dauerhaft entfällt, etwa infolge der Neueröffnung einer Umgehungsstraße oder bei Stilllegung eines Kraftwerks. Umgekehrt kann es etwa bei einem nur vorübergehenden Rückgang von Verkehrszahlen aufgrund von Bauarbeiten oder bei anderen lediglich temporären Entwicklungen und Sondereffekten liegen. Dies folgt aus der Eigenart sowie dem Sinn und Zweck von Luftreinhalteplänen. Sie dienen dazu, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, inhaltlich abzustimmen, für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen und ihre

Durchsetzung durch deren Behörden nach Maßgabe der erforderlichen Rechtsgrundlage zu ermöglichen. Den unmittelbar immissionswirksamen Einzelmaßnahmen wird eine zuständigkeits- und rechtsträgerübergreifende Planungsstufe vorgeschaltet, um koordiniert und effektiv für die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben zu sorgen. Dieses planerisch-konzeptionelle Vorgehen soll gerade auch eine nachhaltige Einhaltung der Grenzwerte gewährleisten. Das bestätigt § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, wonach ein Luftreinhalteplan die erforderlichen Maßnahmen zur „dauerhaften“ Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Dies dient der praktischen Wirksamkeit und Effektivität des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, auf den die nationalen Regelungen im Einklang mit dem ihnen zugrunde liegenden europäischen Luftqualitätsrechten zielen. Mit einer nur vorübergehenden Absenkung der Schadstoffbelastung auf ein zulässiges Maß ist das der zuständigen Behörde in § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG aufgebene Ziel noch nicht erreicht.

Im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung im Jahr 2023 erweist sich die bis zum Jahr 2025 angestellte Prognose nicht deshalb als defizitär und als Verstoß gegen das Übermaßverbot, weil das mit dem Luftreinhalteplan beabsichtigte und durch das unionsrechtliche Zügigkeitsgebot und Untermaßverbot geforderte Ergebnis - zuletzt - erreicht war. Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg zielt darauf ab, die Immissionen nachhaltig abzusenken, so dass der Immissionsgrenzwert an NO<sub>2</sub> im Jahresmittel an der Max-Brauer-Allee - spätestens ab dem Jahr 2025 und dabei dauerhaft - eingehalten wird. Für die Jahre 2020 bis 2022 drängt sich nicht auf, dass eine wesentliche Emissionsquelle dauerhaft entfallen wäre. Vielmehr kommen temporäre Effekte durch die COVID-19-Pandemie und die zu ihrer Eindämmung seit März 2020 ergriffenen Maßnahmen in Betracht, die zu einer nur vorübergehenden Absenkung der Schadstoffbelastung geführt haben könnten.

Eine neue Prognose, ob es der Durchfahrtsbeschränkung auf der Max-Brauer-Allee noch bedarf, ist dem Plangeber vorbehalten. Sie ist im Zuge der von der Beklagten für das laufende Jahr in Aussicht gestellten Vollendung der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Hamburg zu erwarten.

II. Die Entscheidung über die Kosten folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2 ZPO.