

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

1 E 23/18

1. Senat

Urteil vom 29. November 2019

GG	Art. 2, 14
RL 2008/50/EG	Art. 13, 22, 23, Anhang III, XI
BImSchG	§§ 47, 45, 40
39. BImSchV	§§ 1, 3, 14, 21, 27, Anlage 3
UmwRG	§§ 1, 2, 6, 7
VwGO	§§ 86, 87b
UVPG	§ 35

1. Die zuständige Behörde muss ihren für die Aufstellung eines Luftreinhalteplans maßgeblichen Prognosen möglichst aktuelle Daten zugrunde legen.
2. Gegenstand der gerichtlichen Prüfung, ob die Behörde ihre durch eine im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vorliegende NO₂-Grenzwertüberschreitung ausgelöste Pflicht aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans bereits erfüllt hat, ist der im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung geltende Luftreinhalteplan. Erfüllt dieser Plan mit den ihm zugrundeliegenden Prognosen die maßgeblichen Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht, so trifft die Behörde grundsätzlich eine Pflicht zur Fortschreibung des Planes.
3. Nachträgliche planexterne Prognosen können die dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen in der Regel nicht ersetzen. Die Ausübung des Prognosespielraums ist Kern der Aufgabe des Plangebers in Erfüllung seiner aus

§ 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG folgenden Planungspflicht. Die Pflicht zur Planfortschreibung kann aufgrund neuer Prognosen nur entfallen, wenn aufgrund der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegenden Erkenntnisse sicher davon auszugehen ist, dass eine Planfortschreibung angesichts des dafür notwendigen Planungszeitraums und der tatsächlichen Entwicklung der Immissionswerte keine zügigere Einhaltung der Grenzwerte mehr bewirken würde und die Fortschreibung daher obsolet ist (im vorliegenden Fall verneint).

4. Ist die zuständige Behörde nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zur Aufstellung oder Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichtet, so muss sie die Prüfung und Festlegung weiterer Luftreinhaltemaßnahmen ausdrücklich zum Planinhalt machen; diese Pflicht entfällt grundsätzlich nicht durch die planexterne Anordnung von Einzelmaßnahmen.
5. Die aus Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG bzw. § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG folgende Pflicht des Plangebers, die am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung zu ergreifen, steht unter dem Vorbehalt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. 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.
6. Der Plangeber darf die Festlegung von Fahrverboten nicht allein mit der Begründung ablehnen, diese seien bereits nach § 47 Abs. 4a BImSchG unverhältnismäßig, soweit der NO₂-Jahreswert 50 µg/m³ nicht überschreite.
7. Der Plangeber muss seine Verhältnismäßigkeitserwägungen konkret darlegen und nachvollziehbar begründen. 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.
8. Der nach dem Wortlaut der Vorgaben in Anhang III RL 2008/50/EG bzw. Anlage 3 der 39. BImSchV bestehende Spielraum der zuständigen Behörde bei der Standortbestimmung von Luftmessstationen wird durch den Schutzzweck der Luftqualitätsrichtlinie und die ihm dienende Verpflichtung, die Grenzwerte überall einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 RL 2008/50/EG), dahingehend reduziert, dass unter den möglichen Standorten diejenigen zu wählen sind, an denen die höchsten Belastungen zu erwarten sind. Dies gilt auch in Bezug auf die Mess- und Modellierungshöhe an einem Standort.
9. Der Plangeber ist bei langjähriger Überschreitung des Grenzwerts wegen der bestehenden Prognoseunsicherheit verpflichtet, weitere Maßnahmen für den Fall

festzusetzen, dass sich die Luftschadstoffwerte ungünstiger als im fortzuschreibenden Luftreinhalteplan prognostiziert entwickeln („zweite Stufe“).

10. Die innerprozessuale Präklusion gemäß § 6 Satz 2 UmwRG tritt ohne Ermessensentscheidung des Gerichts kraft Gesetzes ein. Sie bewirkt eine Einschränkung der Amtsermittlungspflicht und -befugnis des Gerichts nach § 86 Abs. 1 VwGO. § 6 Satz 3 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO ist ein eng auszulegender Bagatellvorbehalt, der lediglich eine im Einzelfall unverhältnismäßige Präklusion ausschließen soll.
 11. Die Begründetheit der Klage einer Umweltvereinigung auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans hängt nicht gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG vom konkreten Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach dem UVPG für den Luftreinhalteplan ab.
-

1 E 23/18

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

An Verkündungs
statt zugestellt.

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 1. Senat, aufgrund mündlicher
Verhandlung vom 29. November 2019 durch

die Vizepräsidentin des Oberverwaltungsgerichts
den Richter am Oberverwaltungsgericht
den Richter am Oberverwaltungsgericht
die ehrenamtliche Richterin
den ehrenamtlichen Richter

für Recht erkannt:

Die Beklagte wird verurteilt, den derzeit geltenden Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung) vom 30. Juni 2017 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts unverzüglich so fortzuschreiben, dass er die erforderlichen Maßnahmen enthält, um den Zeitraum der Überschreitung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ so kurz wie möglich zu halten. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

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

Die Revision wird zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt oder durch eine der in § 3 RDGEG bezeichneten Personen innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO in elektronischer Form Revision eingelegt werden. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich durch die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO genannten Beschäftigten mit Befähigung zum Richteramt oder als Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen. In Rechtssachen im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Rechtssachen, die im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5, 7 VwGO bezeichneten Organisationen bzw. juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen durch Personen mit Befähigung zum Richteramt handeln.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht in Leipzig schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO in elektronischer Form eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen (§§ 139 Abs. 1, 67 Abs. 4 VwGO).

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils durch einen Vertreter, wie in Absatz 1 angegeben, zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO in elektronischer Form einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben (§ 139 Abs. 3 VwGO).

Gliederung

Tatbestand.....	5
Entscheidungsgründe	31
A. Zulässigkeit der Klage.....	31
I. Sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts	32
II. Zulässigkeit der neuen Fassung des Klageantrags	32
III. Bestimmtheit des Klageantrags.....	32
IV. Statthafte Klageart.....	33
V. Klagebefugnis.....	33
B. Begründetheit der Klage	35
I. Verstoß gegen § 47 Abs. 1 BImSchG	35
1. Überschreitung des NO ₂ -Immissionsgrenzwerts.....	36
a) Keine Zweifel an Gültigkeit des NO ₂ -Immissionsgrenzwerts	37
b) Überschreitung im Plangebiet im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung	37
2. Rechtswidrigkeit des Luftreinhalteplans.....	38
a) Wirkung der bisherigen Maßnahmen	41
aa) Maßstab Prognosekontrolle	41
bb) Maßnahmen Habichtstraße.....	42
cc) Maßnahmen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße	43
dd) Keine Berücksichtigung neuer Prognosen bei Prüfung des Luftreinhalteplans	45
ee) Keine Prüfung weiterer Bereiche des Plangebiets.....	46
ff) Keine Prüfung der Prognosen im Zusammenhang mit dem Einsatz emissionsarmer Busse	55
b) Kein rechtmäßiges Absehen von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge im Luftreinhalteplan	57
aa) Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge geeignetste Maßnahmen	57
bb) Rechtsgrundlage für Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge	58
cc) Verhältnismäßigkeitsprüfung	59
aaa) § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG	59
bbb) Maßstab des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	59
ccc) Berücksichtigungsfähige Gesichtspunkte auf der Angemessenheitsstufe	60
ddd) Kein Ausschluss von Fahrverboten nach § 47 Abs. 4a BImSchG	63
eee) Darlegungsanforderungen an den Plangeber bei Verhältnismäßigkeitsprüfung	65

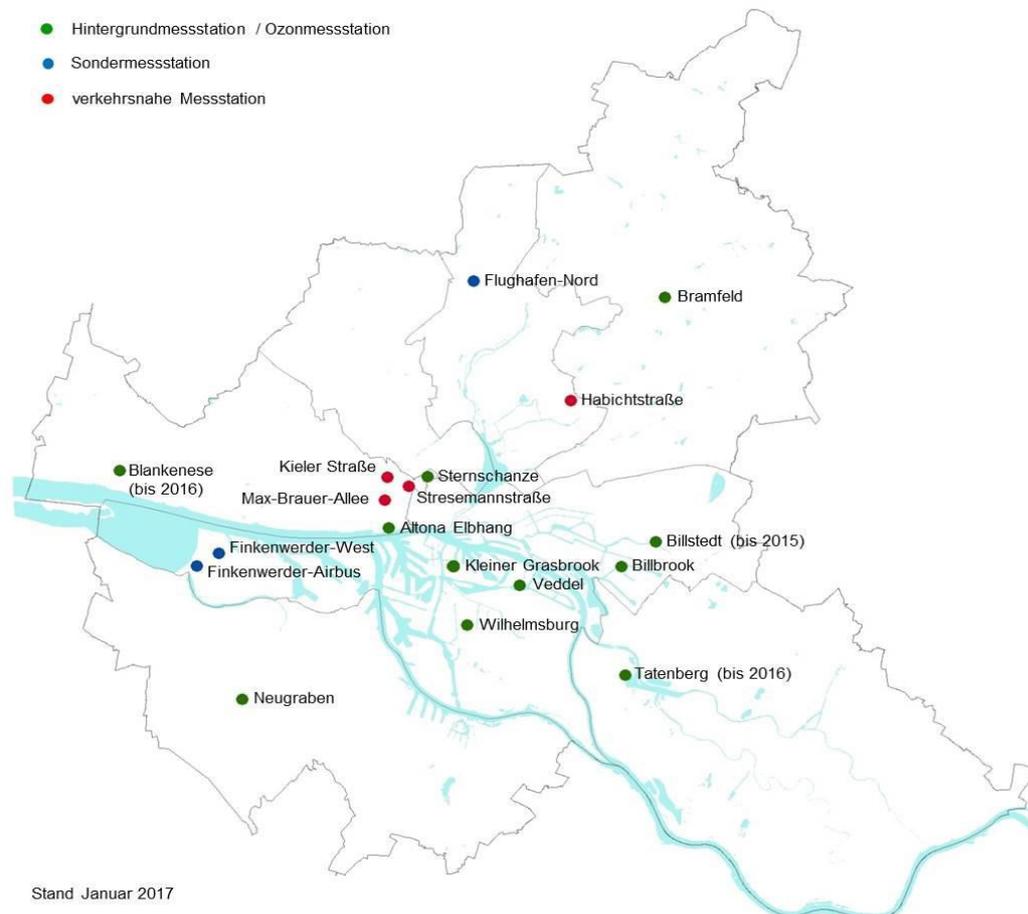
fff) Subsumtion	65
(1) Habichtstraße	66
(a) Gesundheitliche Beeinträchtigung der umliegenden Wohnbevölkerung durch Verlagerungsverkehre	66
(b) Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch Verlagerungsverkehre	68
(c) Beeinträchtigung der betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/- nutzer und der Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft	69
(2) Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße	70
(a) Grenzwertüberschreitungen andernorts im Plangebiet?	70
(b) Besondere Bedeutung für die Verkehrsinfrastruktur	71
II. Rechtsfolge: Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans/Fortschreibung nicht obsolet	72
1. Keine sichere schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung nach neuen Prognosen	72
a) Inhalt der neuen Prognosen	72
aa) Habichtstraße	73
bb) Spaldingstraße, Högerdamm, Nordkanalstraße	73
b) Prognosemängel	74
c) Mangelnde Datenaktualität	77
2. Keine ausschließliche Maßgeblichkeit der Mess-/Modellierungshöhe von 4 m	78
a) Habichtstraße: Werte in 4 m Höhe	79
b) Högerdamm, Spalding-/Nordkanalstraße: Werte in 4 m Höhe	80
c) Rechtliche Vorgaben zur Bestimmung der Mess-/Modellierungshöhe	80
d) Ablehnung der Beweisanträge der Beklagten in der mündlichen Verhandlung	87
III. Anforderungen an die Fortschreibung	90
1. Inhaltliche Anforderungen	90
a) Allgemeine Vorgaben	90
b) Notwendigkeit einer zweiten Planungsstufe im Luftreinhalteplan	92
2. Unverzögliche Fortschreibung	93
IV. Keine Beschränkung durch § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG	93
C. Nebenentscheidungen	94

Tatbestand

Der Kläger, ein anerkannter Umweltverband, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Beklagten.

1. Am 30. Juni 2017 beschloss der Senat der Beklagten den Luftreinhalteplan für Hamburg (2. Fortschreibung – im Folgenden nur noch: Luftreinhalteplan). Anlass war das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 5. November 2014 (9 K 1280/13), durch das die Beklagte verurteilt worden war, den seinerzeit gültigen Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionswertes für Stickstoffdioxid (im Folgenden: NO₂) in Höhe von 40 µg/m³ enthält.

Zur Beurteilung der Luftqualität in Hamburg greift die Beklagte auf die vom Hamburger Luftmessnetz gelieferten Daten zurück. Dieses betreibt im Hamburger Stadtgebiet die auf der folgenden Karte verzeichneten ortsfesten Messstationen (Luftreinhalteplan, S. 18):



a) Der Luftreinhalteplan (S. 21) führt die in den Jahren 2012 bis 2016 an den verschiedenen Standorten gemessenen NO₂-Werte in folgender Tabelle auf:

Tabelle 6: Gemessene NO₂-Werte für 2010 bis 2016

Anmerkung zur Tabelle:

Grenzwertüberschreitung fett dargestellt / *) Datenverfügbarkeit nicht ausreichend / Quelle: HU, BGV

	Jahresmittelwert [$\mu\text{g}/\text{m}^3$] Grenzwert 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$					Anzahl der Überschreitungen Stundenmittelwert > 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ bei 18 zulässigen Überschreitungen				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Hintergrundmessstationen (Messhöhe 3,5 m)										
Altona Elbhang	33	31	32	31	31	0	0	0	0	0
Billbrook	25	26	24	25	26	0	0	0	0	0
Billstedt	34	32	30	31	-	0	0	0	0	0
Kleiner Grasbrook	-	-	-	-	34	-	-	-	-	0
Sternschanze	30	28	27	27	27	0	0	0	0	0
Veddel	36	36	35	34	35	0	0	0	0	0
Wilhelmsburg	28	27	26	26	27	0	0	0	0	0
Ozonmessstationen (Messhöhe 3,5 m)										
Blankenese	17	16	17	16	17	0	0	0	0	0
Bramfeld	18	16	17	17	18	0	0	0	0	0
Neugraben	15	16	15	13	15	0	0	0	0	0
Tatenberg	17	17	15	-*	-	0	0	0	0	-
Sondermessstationen (Messhöhe 3,5 m)										
Finkenwerder Airbus	19	19	19	17	18	0	0	0	0	0
Finkenwerder-West	19	20	20	18	20	0	0	0	0	0
Flughafen-Nord	23	22	22	21	23	0	0	0	0	0
verkehrsnahe Messstationen (Messhöhe 1,5 m/4 m zusätzlich seit 2016)										
Habichtstraße	64	57	58	63	62/59	2	5	11	7	11/0
Kieler Straße	50	45	46	48	47/46	0	0	0	0	0/0
Max-Brauer-Allee	65	63	62	62	58/49	1	1	0	3	0/0
Stresemannstraße	57	58	54	49	50/47	1	5	1	0	0/0

Die Messungen ergaben an den verkehrsnahen Messstationen Habichtstraße, Kieler Straße, Max-Brauer-Allee und Stresemannstraße für die Jahre 2012 bis 2016 durchgehend Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes von 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. Die auf der Webseite

des Hamburger Luftmessnetzes (<http://luft.hamburg.de>) abrufbaren Daten ergeben, dass der Jahresmittelwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bereits in den Jahren 2002 bis 2011 an allen verkehrsnahen Messstationen durchgehend überschritten wurde (an der Messstation Habichtstraße von 2002 bis 2011 in $\mu\text{g}/\text{m}^3$: 59, 68, 64, 64, 68, 62, 64, 63, 60, 61).

Für diese und weitere Standorte wurden zudem mit Modellrechnungen Immissionswerte für 2014 („Bezugsjahr“), 2020 und 2025 für eine Höhe von 1,5 m ermittelt. Dazu wurden mit dem Emissionsmodell IMMIS^{em} die Schadstoffemissionen des Kfz-Verkehrs berechnet. Diese Berechnung erfolgte auf der Grundlage des im Juli 2014 veröffentlichten Handbuchs für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (im Folgenden: HBEFA) in der Version 3.2. Das Ende April 2017 bereits vorliegende HBEFA 3.3 wurde nicht verwendet. Allerdings wurde dem Umstand, dass Messungen seit der Veröffentlichung des HBEFA 3.2 ergeben hätten, dass Diesel-Pkw und leichte Lkw der Euro-Norm 6 deutlich höhere NO_x-Emissionen hätten als bisher angenommen, auf Vorschlag des Umweltbundesamts Rechnung getragen, indem in der Berechnung die Emissionen dieser Fahrzeuge pauschal um 90% erhöht wurden (vgl. hierzu eingehend IVU Umwelt GmbH, Endbericht Berechnung der Kfz-bedingten Schadstoffimmissionen in Hamburg unter Berücksichtigung von potenziellen Maßnahmen der Luftreinhaltung, Endfassung 14.3.2018 – im Folgenden: IVU 2018 – S. 17 ff. sowie Luftreinhalteplan, S. 32). Mit dem Ausbreitungsmodell IMMIS^{net} wurde die urbane und regionale Hintergrund-Luftschadstoffbelastung und mit dem Screeningmodell IMMIS^{luft} die jeweilige Gesamtbelastung berechnet (zur Methode dieser Screening-Berechnungen vgl. Luftreinhalteplan, S. 58 ff.; IVU 2018, S. 19 f.).

Für das Prognosejahr 2020 fasst der Luftreinhalteplan (S. 123) die nach dieser Modellierung nach Umsetzung der sog. Maßnahmenpakete 1 - 10 (hierzu sogleich – sog. „Kombinationsszenario“) noch von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Standorte in folgender Tabelle zusammen:

Tabelle 53: Straßen mit modellierter NO₂-Grenzwertüberschreitung nach Umsetzung der Maßnahmenpakete 1 – 10 in 2020

Straße	Abschnittslänge	Anzahl Betroffene
Habichtstraße (2 Abschnitte)	279 m	461
Max-Brauer-Allee (2 Abschnitte)	197 m	272
Stresemannstraße (7 Abschnitte)	847 m	1515
Bergedorfer Straße	204 m	333
Högerdamm	64 m	32
Nordkanalstraße (2 Abschnitte)	455 m	34
Spaldingstraße	62 m	125
Willy-Brandt-Straße / Ludwig-Erhard-Straße	234 m	36
Reeperbahn	94 m	151
Großer Burstah	52 m	13
Holstenstraße	116 m	243
Bahrenfelder Chaussee	114 m	202
Bernadottestraße / Holländische Reihe	288 m	607
Elbchaussee / Klopstockstraße (je 2 Abschnitte)	292 m	287
Palmaille	211 m	145
Große Elbstraße	62 m	21
Neumühlen (2 Abschnitte)	166 m	198

Zur Senkung der NO₂-Belastung sieht der Luftreinhalteplan zum einen zehn gesamtstädtisch angelegte Maßnahmenpakete und zum anderen mehrere lokale Einzelmaßnahmen, durch die die NO₂-Grenzwertüberschreitungen in bestimmten Straßenabschnitten reduziert werden sollen, vor. Die zehn Maßnahmenpakete (MP) bezeichnet der Luftreinhalteplan wie folgt (im Einzelnen S. 67 ff., 186 ff.; vgl. auch S. 6):

- 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

Als lokale Einzelmaßnahmen legt der Luftreinhalteplan eine Durchfahrtsbeschränkung für Pkw und Lkw mit Dieselantrieb mit Ausnahme von Fahrzeugen der Abgasnorm Euro 6/VI

in der Max-Brauer-Allee bzw. nur für Lkw in der Stresemannstraße sowie den Einsatz emissionsarmer Busse auf zahlreichen Straßenabschnitten, vereinzelt kombiniert mit Drosselungs- und Verstetigungsmaßnahmen, fest.

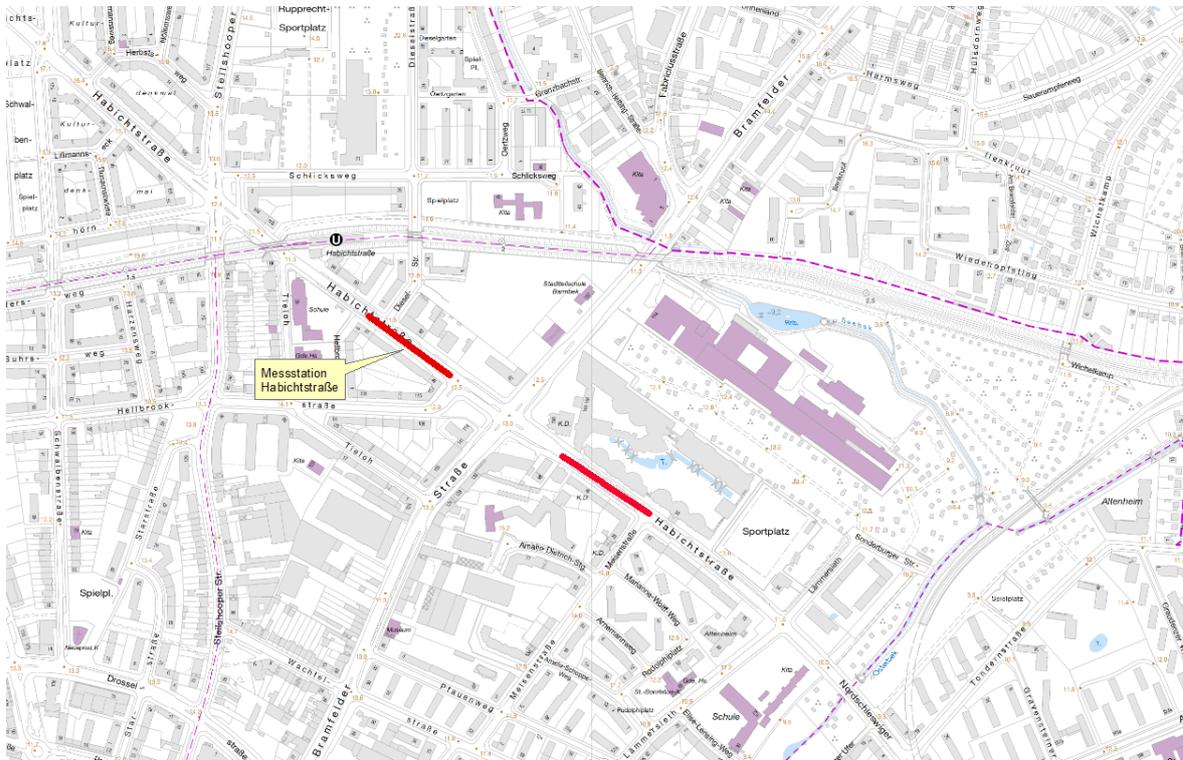
b) An der Luftmessstation in der Habichtstraße wurde wie aus der „Tabelle 6“ ersichtlich für das Jahr 2014 ein NO₂-Jahresmittelwert von 58 µg/m³ und für das Jahr 2016 von 62 µg/m³ [Messhöhe: 1,5 m] bzw. 59 µg/m³ [Messhöhe 4 m] gemessen. Außerdem ermittelte die Beklagte aufgrund der Screening-Berechnungen Modellwerte für das Bezugsjahr 2014 und für die Prognosejahre 2020 und 2025. Für 2014 wurde ein Modellwert von 52 µg/m³ an der Messstation Habichtstraße berechnet (vgl. Luftreinhalteplan, S. 63), der tatsächliche Messwert also um 6 µg/m³ unterschätzt. Für den Fall der Umsetzung der zehn gesamtstädtisch wirkenden Maßnahmen in Kombination (Kombinationsszenario) sei nach der Modellrechnung mit einer NO₂-Immissionsreduktion für das Jahr 2020 von 2,2 µg/m³ und für das Jahr 2025 von 4,7 µg/m³ zu rechnen. Ohne diese Maßnahmen („Basisszenario“) sei im Jahr 2020 eine NO₂-Belastung in Höhe von 39,4 µg/m³ (2025: 29,9 µg/m³), im Kombinationsszenario dagegen in Höhe von 37,2 µg/m³ (2025: 25,2 µg/m³) zu erwarten (Luftreinhalteplan, S. 63, 109 f.). Da der Modellwert für das Jahr 2014 den tatsächlichen Messwert 2014 unterschätzt hatte, addierte die Beklagte zu dem modellierten Prognosewert für das Jahr 2020 die Abweichung von 6 µg/m³ (43,2 µg/m³). Der Luftreinhalteplan enthält hierzu folgende Übersicht (S. 124):

Tabelle 54: NO₂-Prognosewerte der Maßnahmenkombination an den Verkehrsmessstationen und Berücksichtigung der Abweichung zum Messwert:

	Messwert 2014	Modellwert 2014	Über- bzw. Unterschätzung	Prognosewert 2020	
				bei Umsetzung MP1-MP10 reiner Modellwert	bei Umsetzung MP1-MP10 inkl. Abweichung vom Messwert
Habichtstraße	58 µg/m ³	52 µg/m ³	6 µg/m ³ Unterschätzung	37 µg/m ³	43 µg/m ³
Kieler Straße	46 µg/m ³	46 µg/m ³	0 µg/m ³ Überschätzung	36 µg/m ³	36 µg/m ³
Max-Brauer-Allee	62 µg/m ³	52 µg/m ³	10 µg/m ³ Unterschätzung	39 µg/m ³	49 µg/m ³
Stresemannstraße	54 µg/m ³	63 µg/m ³	9 µg/m ³ Überschätzung	48 µg/m ³	39 µg/m ³

Da die tatsächliche NO₂-Belastung an der Luftmessstation von 58 µg/m³ im Jahr 2014 auf 62 µg/m³ [Höhe 1,5 m] im Jahr 2016 angestiegen war, berücksichtigte die Beklagte zudem einen weiteren Aufschlag in Höhe von 4 µg/m³ und gelangte so zu einem Wert von 47,2 µg/m³ [Höhe 1,5 m] für das Prognosejahr 2020 am Abschnitt der Luftmessstation Habichtstraße (vgl. Luftreinhalteplan, S. 125 ff.). Außerdem führte die Modellberechnung für das Prognosejahr 2020 zur Annahme einer Grenzwertüberschreitung von 1,1 µg/m³

südlich der Luftmessstation. Der Luftreinhalteplan enthält hierzu folgende Darstellung (S. 125):

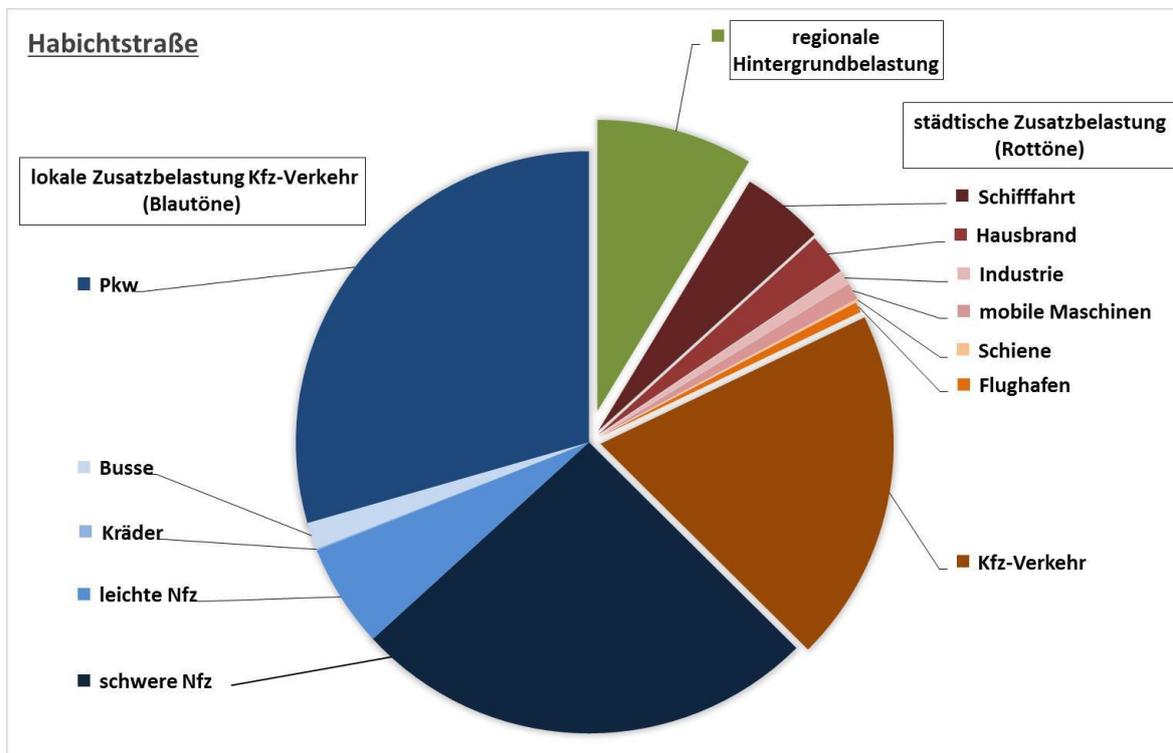


Der Luftreinhalteplan führt hierzu aus (S. 125 f.):

„Die Modellierung weist für das Prognosejahr 2020 am rot markierten Straßenabschnitt südlich der Luftmessstation eine Überschreitung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes von +1,1 µg/m³ aus. Dieser Abschnitt hat eine Länge von 140 m und eine DTV-Belastung ca. 43.000 Kfz/24h. 170 Anwohner sind hier von der Grenzwertüberschreitung betroffen.

Der rot markierte Abschnitt am Standort der Luftmessstation hat eine Länge von 139 m und eine DTV-Belastung von ca. 34.000 Kfz/24h. Unter Berücksichtigung der modellbasierten Unterschätzung für das Jahr 2014 von 6 µg/m³ am Abschnitt der Luftmessstation (vgl. Tabelle 54) wurde für diesen Abschnitt eine Überschreitung in Höhe von +3,2 µg/m³ für das Prognosejahr 2020 errechnet. Da die tatsächliche NO₂-Belastung an der Luftmessstation von 58 µg/m³ im Jahr 2014 auf 62 µg/m³ im Jahr 2016 angestiegen ist, wurden unter konservativer Betrachtungsweise weitere 4 µg/m³ „Aufschlag“ berücksichtigt, sodass für die weiteren Betrachtungen von einem Wert von 47,2 µg/m³ im Jahr 2020 am Abschnitt der Luftmessstation Habichtstraße ausgegangen wird.“

Die Verursacheranteile an den Immissionen an der Messstation Habichtstraße im Jahr 2014 fasst der Luftreinhalteplan (S. 50) in folgender Abbildung zusammen:



Wegen der prognostizierten Grenzwertüberschreitung prüfte die Beklagte für die Habichtstraße lokale Einzelmaßnahmen zur Senkung der NO₂-Belastung (Luftreinhalteplan, S. 126 ff.). Im Ergebnis legte sie als einzig umzusetzende Maßnahme den Einsatz emissionsarmer Busse fest. Dieser lasse eine Immissionsreduktion von -0,5 µg/m³ am Straßenabschnitt mit der Luftmessstation und von -0,3 µg/m³ am südlichen Straßenabschnitt erwarten. Bei Umsetzung dieser Maßnahme sei damit zu rechnen, dass der Grenzwert so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2025 sicher eingehalten werde. Eine Diesel-Durchfahrtsbeschränkung komme nicht in Betracht, weil sie unverhältnismäßig sei. Sie habe zwar voraussichtlich eine Immissionsreduktion von -11,7 µg/m³ am Straßenabschnitt mit der Luftmessstation und von -13,8 µg/m³ am südlichen Straßenabschnitt zur Folge. Die Habichtstraße habe jedoch als Teil des Hauptverkehrsstraßennetzes und des Rings 2 eine herausragende Funktion im hamburgischen Straßennetz. Eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung habe erhebliche Verkehrsverlagerungen zur Folge. Bis zu 11.000 Kfz/24h würden sich auf das umgebende Straßennetz mit zum Teil ausgeprägter Wohnbebauung verlagern. Betroffen seien vor allem die Bramfelder Straße, Krausestraße, Saarlandstraße, Steilshooper Straße, Werner-Otto-Straße und der Wiesendamm mit zusätzlichen Belastungen von jeweils zwischen 1.600 und 2.300 Kfz/24h. Außerdem müssten für rund 2.200 Lkw alternative Routen

gesucht werden. Ein Teil der Ausweichrouten, zum Beispiel die Steilshooper Straße und der Wiesendamm, hätten damit Mehrverkehre von insgesamt 20 bis 25 % zu verkraften. Die zusätzlichen Verkehre könnten insbesondere zu den Hauptverkehrszeiten nicht in gleicher Weise abgewickelt werden und würden erhebliche Rückstaus verursachen. Die Leistungsfähigkeit der dortigen Verkehrsknoten werde durch die zusätzlichen Verkehrsbelastungen überschritten. Wegen der bereits jetzt hohen Verkehrsbelastung bestehe kaum Optimierungspotenzial durch Umschaltung der Lichtsignalanlagen. Auch eine bauliche Anpassung der Knoten könne wegen fehlender Flächen nur bedingt zu Verbesserungen führen. Außerdem steige durch die verlagerten Verkehre die Gesamtverkehrsleistung an, weil sich die individuellen Wege häufig verlängerten. Da es sich bei den Verlagerungsverkehren ausschließlich um Diesel-Pkw und Lkw handele, steige die NO₂-Belastung im Vergleich zur durchschnittlichen Flottenzusammensetzung überproportional. Zudem führe insbesondere der erhöhte Lkw-Anteil zu einer stärkeren Lärmbelastung. Durch die Verkehrsverlagerungen würden somit mehr Betroffene einem Anstieg der NO₂-Belastung – wenn auch keiner Grenzwertüberschreitung – sowie einem erheblichen Anstieg der Lärmbelastung ausgesetzt. Eine reine Lkw-Durchfahrtsbeschränkung habe eine geringe Wirksamkeit (-2,4 µg/m³ am Straßenabschnitt mit der Luftmessstation und -2,2 µg/m³ am südlichen Straßenabschnitt). Sie führe aber zur Verdrängung von Lkw-Verkehren in Straßen, die dafür weniger geeignet seien als der Ring 2. Die Maßnahme sei deshalb nicht verhältnismäßig. Auch eine Drosselung des Verkehrs in der Habichtstraße würde zu einer Verlagerung des Verkehrs vom Ring 2 führen. Eine Reduzierung von einfahrendem Verkehr in diesem Bereich ab Habichtsplatz bzw. Lämmersieth würde zu erheblichen Verkehrsproblemen in den angrenzenden Knotenpunkten (Nordschleswiger Straße/Straßburger Straße, Straßburger Straße/Krausestraße, Habichtstraße/Steilshooper Straße) führen und u. a. die Krausestraße stärker belasten. An der Habichtstraße selbst wäre in diesem Fall mit Rückstaus zu rechnen. Zwar würde es durch die Verlagerungseffekte an keinem anderen Abschnitt zu NO₂-Grenzwertüberschreitungen kommen. Durch die Verkehrsverlagerungen würden jedoch mehr Betroffene einer höheren NO₂- und Lärmbelastung ausgesetzt. Insbesondere in den Hauptverkehrszeiten seien auf der Habichtstraße und im direkten Umfeld keine Leistungsreserven im Straßennetz vorhanden. Die Maßnahme führe damit nicht nur in dem Streckenabschnitt der Habichtstraße selbst, sondern auch in benachbarten Straßen mit Wohnnutzung zu regelmäßigen Rückstaus, die wiederum lokal erhöhte Schadstoff- und Lärmbelastungen verursachen. Die Maßnahme sei deshalb unverhältnismäßig. Zuletzt habe auch ein nennenswertes Verstetigungspotenzial (Prüfung von Lichtsignalanlagen, bauliche Anpassungen, Bushaltestellenverlegungen, Anordnung einer Einbahnstraße, Park- und Haltebeschränkungen, Lieferzonen) nicht identifiziert

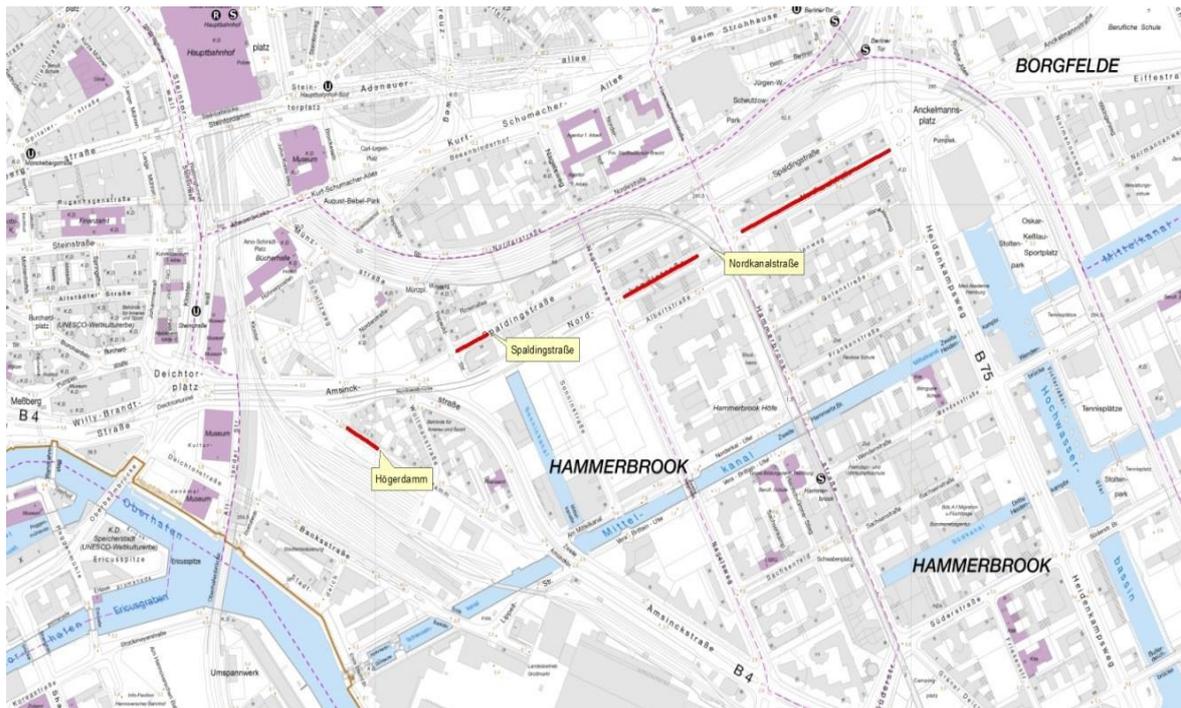
werden können. Der Luftreinhalteplan (S. 126) fasst diese Maßnahmenprüfung in folgender Übersicht zusammen:

Tabelle 55: geprüfte Maßnahmen Habichtstraße

Maßnahme	Prüfung
Diesel-Durchfahrtsbeschränkung (Berücksichtigung einer Ausnahmekquote von 20%)	Ergebnis der Immissionsberechnung: -11,7 µg/m ³ am Straßenabschnitt mit Luftmessstation -13,8 µg/m ³ am südlichen Straßenabschnitt immissionsseitige Auswirkung: Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen nicht zu berechneten Grenzwertüberschreitungen an Abschnitten anderer Straßen.
Lkw-Durchfahrtsbeschränkung (Berücksichtigung einer Ausnahmekquote von 20%)	Ergebnis der Immissionsberechnung: -2,4 µg/m ³ am Straßenabschnitt mit Luftmessstation -2,2 µg/m ³ am südlichen Straßenabschnitt immissionsseitige Auswirkung: Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen nicht zu berechneten Grenzwertüberschreitungen an Abschnitten anderer Straßen.
Drosselung 2.000 Kfz/24h 6.000 Kfz/24h	Ergebnis der Immissionsberechnung: -2,1 µg/m ³ am Straßenabschnitt mit Luftmessstation -3,0 µg/m ³ am südlichen Straßenabschnitt -6 µg/m ³ (Abschätzung, keine Berechnung) immissionsseitige Auswirkung: Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen für beide Drosselungsmengen nicht zu berechneten Grenzwertüberschreitungen an Abschnitten anderer Straßen.
Verstetigung (Prüfung LSA und ggf. bauliche Anpassungen, Bushaltestellenverlegung, Anordnung Einbahnstraße, Park- und Haltebeschränkungen, Lieferzonen)	Ergebnis der verkehrlichen Prüfung: Nennenswertes Verstetigungspotenzial nicht vorhanden. Keine Immissionsberechnung durchgeführt.
Einsatz emissionsarmer Busse Buslinie 39	Ergebnis der Immissionsberechnung: -0,5 µg/m ³ am Straßenabschnitt mit Luftmessstation -0,3 µg/m ³ am südlichen Straßenabschnitt

Hinsichtlich der prognostizierten Verkehrsentwicklungen in der Habichtstraße und Umgebung in den verschiedenen Maßnahmenzenarien wird auf die entsprechenden Graphiken in dem von der Firma ARGUS Stadt- und Verkehrsplanung im Auftrag der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation erstellten „Verkehrsmodell LRP“ vom 16. Mai 2017 (im Folgenden: Verkehrsmodell LRP, dort S. 162 ff.) Bezug genommen.

c) Für die Straßen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße prognostiziert der Luftreinhalteplan aufgrund der Modellrechnung für das Jahr 2020 Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes in Höhe von +2,7 bis +5,6 µg/m³ an insgesamt vier Abschnitten. Der Luftreinhalteplan enthält hierzu folgende Darstellung (S. 138):



Er führt hierzu aus (a. a. O.):

„Die Modellierung weist für das Prognosejahr 2020 an rot markierten Abschnitten in einer Gesamtlänge von 581 m die Überschreitung des NO_2 -Jahresmittel-Grenzwertes von $+2,7$ bis $+5,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ aus. Die Verkehrsbelastung auf der Spaldingstraße und Nordkanalstraße beträgt jeweils ca. 28.000 Kfz/24h, der Högerdamm weist eine Belastung von ca. 16.000 Kfz/24h auf. Insgesamt 191 Anwohner sind von der Grenzwertüberschreitung betroffen.

Nordkanalstraße: $42,7$ und $45,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$ / 34 Anwohner

Spaldingstraße $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ / 125 Anwohner

Högerdamm: $42,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ / 32 Anwohner“

Die Beklagte prüfte deshalb auch für diesen Straßenabschnitt lokale Einzelmaßnahmen zur Senkung der NO_2 -Belastung und legte als einzige Maßnahme den Einsatz emissionsarmer Busse auf den dort verkehrenden fünf Buslinien fest (Luftreinhalteplan, S. 139 f.). Dieser lasse eine Immissionsreduktion von $-0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bis $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erwarten. Aufgrund dieser Maßnahme sei damit zu rechnen, dass der Grenzwert so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2025 sicher eingehalten werde. Nach Abwägung aller Belange sei die Umsetzung weiterer geprüfter Maßnahmen nicht verhältnismäßig. Die Straßen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße bildeten ein leistungsfähiges Straßensystem im Zulauf zu den Elbbrücken und als Verbindung der Bundesstraßen B 4, B 5 und B 75. Sie übernahmen als

Teil eines übergeordneten Straßensystems unter anderem die Aufgabe, Pendlerverkehre aufzunehmen und die Anbindung an die A 1 und die A 24 im Osten sicherzustellen. Mit einer gemeinsamen Belastung der Spaldingstraße/Nordkanalstraße von rund 56.000 Kfz/24h gehöre dieser Abschnitt zu den verkehrlich hochbelasteten Straßen. Wegen des engen Zusammenhangs führe jede verkehrsbeschränkende Maßnahme auf der Spaldingstraße/Nordkanalstraße zu Mehrverkehr auf dem Högerdamm. Eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung verursache eine Verkehrsverlagerung aus dem gewerblich geprägten Gebiet dieser Straßenzüge bis in die Innenstadt. Dies habe Grenzwertüberschreitungen an anderen Straßenabschnitten zur Folge, von denen ebenfalls Anwohner betroffen wären. In ähnlicher Weise würde sich eine Lkw-Durchfahrtsbeschränkung auswirken. Auch eine Zufahrtsdrosselung sei aus den genannten Gründen ungeeignet. Der Luftreinhalteplan (S. 139) fasst die Maßnahmenprüfung für die genannten Straßen und ihr Ergebnis in folgender Übersicht zusammen:

Tabelle 59: geprüfte Maßnahmen Högerdamm, Spaldingstraße, Nordkanalstraße

Maßnahme	Prüfung
Diesel-Durchfahrtsbeschränkung (Berücksichtigung einer Ausnahmekote von 20%)	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung: -6,6 bis -9,7 $\mu\text{g}/\text{m}^3$</p> <p>immissionsseitige Auswirkung: Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen zu Grenzwertüberschreitungen an anderen Straßen: Heidenkampsweg (41 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 3 Betroffene) Amsinckstraße (44 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 48 Betroffene) Kurt-Schuhmacher-Allee (41 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 4 Betroffene) Steinstraße (41 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 150 Betroffene)</p> <p>verkehrliche Auswirkung: Es kommt zu erheblichen Verkehrsverlagerungen von gewerblich geprägten Gebieten in Wohnbereiche (St. Georg).</p>
Lkw-Durchfahrtsbeschränkung (Berücksichtigung einer Ausnahmekote von 20%)	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung: immissionsseitige Auswirkung: -1,1 bis -2,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$</p> <p>Die berechneten Verlagerungseffekte in das umgebende Straßennetz führen zu Erhöhungen an zwei Abschnitten am Heidenkampsweg um bis zu 0,3 $\mu\text{g}/\text{m}^3$</p> <p>verkehrliche Auswirkung: Es kommt zu zur Verlagerung von Lkw-Verkehren aus gewerblich geprägten Gebieten in Wohnbereiche (St. Georg).</p>
Drosselung	<p>Ergebnis der verkehrlichen Prüfung: Nach fachlicher Einschätzung sind massive Verkehrsverlagerungen von gewerblich geprägten Gebieten in innerstädtische Wohnbereiche (St. Georg) zu erwarten. Keine Immissionsberechnung durchgeführt.</p>
Verstetigung (Prüfung LSA und ggf. bauliche Anpassungen, Bushaltestellenverlegung, Anordnung Einbahnstraße, Park- und Halteverbote, Lieferzonen)	<p>Ergebnisse der verkehrlichen Prüfung: Högerdamm: Verstetigungspotenzial nicht vorhanden. Der geplante Entfall der vorhandenen Bushaltestelle hat keine relevante Auswirkung. Nordkanal-/Spaldingstraße: Verstetigungspotenzial nicht vorhanden.</p> <p>Keine Immissionsberechnung durchgeführt.</p>
Einsatz emissionsarmer Busse Högerdamm: Metrobus 3, Buslinien 34, 120,124 Nordkanalstraße/Spaldingstraße: Buslinie 112	<p>Ergebnis der Immissionsberechnung: -0,2 bis -0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$</p>

Hinsichtlich der prognostizierten Verkehrsentwicklungen in den Straßen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße für die verschiedenen Maßnahmeszenarien wird auf die Graphiken in dem zugrunde liegenden Verkehrsmodell LRP (dort S. 182 ff.) Bezug genommen.

2. Nach Erlass des Luftreinhalteplans wurden für die Jahre 2017 und 2018 an den verkehrsnahen Messstationen folgende NO_2 -Jahresmittelwerte gemessen (Quelle: Hamburger Luftmessnetz über <http://luft.hamburg.de/>):

	2017 (Messhöhe 1,5 m/4 m)	2018 (Messhöhe 1,5 m/4 m)
Habichtstraße	58/53 µg/m ³	55/50 µg/m ³
Kieler Straße	44/44 µg/m ³	44/42 µg/m ³
Max-Brauer-Allee	46/42 µg/m ³	46/42 µg/m ³
Stresemannstraße	48/45 µg/m ³	45/42 µg/m ³

Im Jahr 2019 wurden an den Messstationen folgende Monatswerte gemessen (Messhöhe 1,5 m/4 m):

	Habichtstraße	Kieler Straße	Max-Brauer-Allee	Stresemannstraße
Januar	48/44 µg/m ³	39/39 µg/m ³	42/38 µg/m ³	39/37 µg/m ³
Februar	63/58 µg/m ³	52/51 µg/m ³	52/k.A. µg/m ³	48/45 µg/m ³
März	48/42 µg/m ³	40/41 µg/m ³	39/36 µg/m ³	35/32 µg/m ³
April	37/31 µg/m ³	32/32 µg/m ³	41/34 µg/m ³	42/39 µg/m ³
Mai	38/36 µg/m ³	36/38 µg/m ³	41/37 µg/m ³	37/33 µg/m ³
Juni	43/41 µg/m ³	45/44 µg/m ³	41/37 µg/m ³	39/35 µg/m ³
Juli	50/42 µg/m ³	35/36 µg/m ³	35/32 µg/m ³	34/30 µg/m ³
August	65/56 µg/m ³	53/54 µg/m ³	48/47 µg/m ³	45/41 µg/m ³
September	56/49 µg/m ³	43/44 µg/m ³	38/38 µg/m ³	39/35 µg/m ³
Oktober	43/41 µg/m ³	46/46 µg/m ³	38/37 µg/m ³	40/38 µg/m ³
Durchschnitt für lfd. Jahr	49,1/44 µg/m³	42,1/42,5 µg/m³	41,5/37,3 µg/m³	39,8/36,5 µg/m³

3. Mit Schreiben vom 20. Juni 2018 beantragte der Kläger bei der Behörde für Umwelt und Energie, den Luftreinhalteplan unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit und Erforderlichkeit von Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge zeitnah fortzuschreiben und zonale Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge sowie gegebenenfalls weitere streckenbezogene Beschränkungen auszuweisen. Insbesondere werde beantragt, mindestens in den Bereichen der Habichtstraße sowie der Straßenzüge Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße jeweils eine zonale Durchfahrtsbeschränkung für bestimmte Dieselfahrzeuge nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeitsanforderungen des Bundesverwaltungsgerichts zu erlassen. Außerdem solle die Beklagte die Einführung einer

zonalen Durchfahrtsbeschränkung um die Messstellen an der Max-Brauer-Allee und der Stresemannstraße prüfen.

Diese Anträge beantwortete die Behörde für Umwelt und Energie mit Schreiben vom 18. Juli 2018: Zonale Dieseldurchfahrtsbeschränkungen stehe die 35. BImSchV entgegen. Zwar müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nationales Recht unangewendet bleiben, soweit es der wirksamen Umsetzung von Unionsrecht entgegenstehe. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Luftreinhalteplans sei der Senat hierzu jedoch nicht ohne entsprechende gerichtliche Entscheidung befugt gewesen. Eine solche Verwerfungskompetenz stehe allein den Gerichten zu. Der Luftreinhalteplan enthalte im Übrigen alle notwendigen Maßnahmen, um den NO₂-Jahresmittelgrenzwert schnellstmöglich einzuhalten. Für die drei Straßenzüge Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße sei die Einführung einer Durchfahrtsbeschränkung geprüft worden. Die hierdurch verursachten Verlagerungen der Verkehre aus dem gewerblich geprägten Bereich bis in Innenstadtlagen hätten Grenzwertüberschreitungen an anderen Straßenabschnitten zur Folge. Von den Erhöhungen in diesen Abschnitten wären sogar mehr Anwohner betroffen als ohne die geprüfte Durchfahrtsbeschränkungszone. Auch in der Habichtstraße hätte eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung erhebliche Verlagerungseffekte zur Folge. Die im Luftreinhalteplan dargelegte Abwägung, die vor allem die herausragende Funktion der Habichtstraße im hamburgischen Straßennetz hervorhebe und auf die geringe Leistungsfähigkeit der von Ausweichverkehren betroffenen Knotenpunkte hinweise, habe weiterhin Bestand. Im Übrigen sei das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu zonalen Dieseldurchfahrtsbeschränkungen in Stuttgart nicht auf Hamburg übertragbar. Das Bundesverwaltungsgericht sei an die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart gebunden gewesen. Dieses habe in dem angefochtenen Urteil festgestellt, dass ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart die effektivste und am besten geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der NO₂-Emissionsgrenzwerte sei und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung stehe. Diese Voraussetzungen lägen in Hamburg wie dargelegt nicht vor.

4. Am 23. Juli 2018 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht Hamburg Klage mit dem Ziel erhoben, die Beklagte zu verpflichten, den derzeit geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ enthalte. Mit Beschluss vom 7. August 2018 hat das Verwaltungsgericht Hamburg sich für sachlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht verwiesen.

Zur Begründung seiner Klage führt der Kläger aus: Eine Luftreinhalteplanung verstoße gegen Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 v. 11.6.2008, S. 1 – Luftqualitätsrichtlinie, im Folgenden: RL 2008/50/EG), wenn davon auszugehen sei, dass der NO₂-Grenzwert erst 2020 und 2024 oder später eingehalten werde. Die Prognose im Luftreinhalteplan beziehe sich auf die Jahre 2020 und 2025. Für eine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte sei die Einführung zonaler Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge geboten. Andere wirksame Instrumente für die nötige Schadstoffreduktion seien nicht ersichtlich. Die Beklagte habe in ihren Erwägungen zum Luftreinhalteplan zonale Verkehrsverbote von vornherein ausgeschlossen und sei dabei irrig davon ausgegangen, es fehle an einer Rechtsgrundlage für derartige Verbote. Das Bundesverwaltungsgericht habe jedoch entschieden, dass § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eine Rechtsgrundlage für zonale Verkehrsverbote darstelle und im Übrigen entgegenstehendes nationales Recht wie die 35. BImSchV wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts gegebenenfalls unangewendet bleiben müsse. Dies habe die Beklagte verkannt und zonale Verbote bei ihrer Prüfung ermessensfehlerhaft von vornherein außer Betracht gelassen. Zonale Verkehrsverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge seien in mindestens zwei Bereichen geboten, nämlich in der Habichtstraße und im Bereich Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße. Insoweit sei der planerische Gestaltungsspielraum reduziert, weil sich diese Verbote als die einzigen geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte erwiesen.

Der Luftreinhalteplan setze als Maßnahme für die Habichtstraße lediglich den Einsatz emissionsarmer Busse fest und gehe davon aus, dass dadurch der Grenzwert spätestens 2025 sicher eingehalten werde. Die Erwägungen, mit denen die Beklagte weitere Maßnahmen abgelehnt habe, seien rechtswidrig. Dies gelte zunächst für die Ablehnung einer streckenbezogenen Durchfahrtsbeschränkung. Die herausgehobene Verkehrsfunktion der Habichtstraße rechtfertige nicht, die Prüfung weitergehender Maßnahmen abzuberechnen, wenn nach der Prognose des Luftreinhalteplans der Grenzwert erst deutlich nach 2020 gesichert erscheine. Denn die Überschreitungen der NO₂-Grenzwerte träten typischerweise gerade an Messstellen stark befahrener Straßen auf, die regelmäßig zum Hauptverkehrsstraßennetz gehörten. Soweit die Beklagte streckenbezogene Durchfahrtsbeschränkungen mit dem weiteren Argument ablehne, durch die Verlagerungsverkehre würden Betroffene an anderen Straßenzügen stärker als bisher belastet, so trage auch dieses Argument nicht, wenn durch die Umlenkung der Verkehrsströme an anderer Stelle keine erstmalige oder weitere Überschreitung des NO₂-

Grenzwertes verursacht werde. Dies sei nach den Prognosen der Beklagten bei Verkehrsbeschränkungen auf der Habichtstraße nicht der Fall. § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG verpflichte zur Einhaltung der Grenzwerte, enthalte aber kein allgemeines Minimierungsgebot. Des Weiteren sei zwar einzuräumen, dass Rückstaus unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten für die Entscheidung über Durchfahrtsbeschränkungen relevant sein könnten. Ihre Bedeutung und eine sachgerechte Berücksichtigung bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung könnten jedoch nur auf der Grundlage einer konkreten Begutachtung der Leistungsfähigkeit des von Verlagerungen betroffenen Straßennetzes erfolgen. Daran fehle es soweit ersichtlich im vorliegenden Fall. Unabhängig von den Bedenken gegen die Argumentation der Beklagten hätte diese jedoch zwingend eine zonale Verkehrsbeschränkung für bestimmte Dieselfahrzeuge prüfen müssen. Denn eine solche könne gerade so gestaltet werden, dass sie die Absenkungen der Schadstoffbelastungen und Verkehrsverlagerungen in umliegende Gebiete in ein ausgewogenes Verhältnis bringe. Erforderlich sei eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit einerseits und den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, -halter und -nutzer und darüber hinaus für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft verbunden seien. Die Belastung der Betroffenen könne nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch ein zeitlich gestuft eingeführtes zonales Verkehrsverbot auf ein zumutbares Maß begrenzt werden.

Auch im Bereich Högerdamm/Spaldingstraße/Nordkanalstraße sei ein gestuftes zonales Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge eine verhältnismäßige und daher gebotene Maßnahme, um eine möglichst schnelle Einhaltung der NO₂-Grenzwerte zu erreichen. Auch hier sei nach der Prognose im Luftreinhalteplan bei Umsetzung der vorgesehenen Maßnahme (Einsatz emissionsarmer Busse) damit zu rechnen, dass die Grenzwerte erst im Jahr 2025 eingehalten würden. Soweit die Beklagte davon ausgegangen sei, dass eine streckenbezogene Dieseldurchfahrtsbeschränkung zur Verlagerung von Verkehren aus dem gewerblich geprägten Bereich bis in Innenstadtlagen führen und dadurch Grenzwertüberschreitungen an anderen Straßenzügen verursachen würde, so habe sie auch hier unterlassen, ein zonales Verbot zu prüfen.

Im Übrigen unterstelle die Beklagte in ihren Prognosen, dass die von Durchfahrtsbeschränkungen betroffenen Dieselfahrzeuge weiterhin dauerhaft und über neue Strecken versuchen würden, ihre Ziele zu erreichen. Realistischer sei aber, dass Teile der Verkehre nicht auf andere Straßen verlagert, sondern vermieden oder auf andere

Verkehrsträger verlagert würden. Der Vortrag der Beklagten, seit der Erstellung der dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen habe sich die Fahrzeugflotte verändert und betroffene Dieselfahrzeuge seien bereits teilweise mit Software-Updates für die Abgasreinigung versehen worden, überzeuge nicht. Tatsächlich machten Dieselfahrzeuge bei den Pkw in Hamburg nach den Daten des Kraftfahrtbundesamts knapp 33,9 % der Fahrzeugflotte aus. Die Neuzulassungen von Pkw mit Dieselantrieb hätten im Jahre 2018 (bis November) in Deutschland einen Anteil von 32 %. Zwar seien die Neuzulassungen für Diesel-Pkw im Vergleich zu 2017 gesunken, der tatsächliche Anteil der Neuzulassungen entspreche jedoch in etwa dem derzeitigen Dieselanteil der Hamburger Flotte. Die unterstellte Entlastung sei deshalb nicht hinreichend konkret zu erwarten. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass auch die Flottenerneuerung mit Euro 6-Diesel-Fahrzeugen nicht den erhofften Entlastungseffekt bringe, weil der NO₂-Ausstoß von vielen Euro 6-Fahrzeugen im Realverkehr weiterhin sehr deutlich über den Grenzwerten liege. Auch lasse die Auswertung der realen Messergebnisse an der Messstation Habichtstraße für 2018 (bis November) nicht einmal erwarten, dass die im Luftreinhalteplan für 2020 prognostizierte Grenzwertüberschreitung von noch 7 µg/m³ erreicht werde. Die Einbeziehung von Software-Updates in die Überlegungen der Beklagten zur Entwicklung der Belastungssituation an der Habichtstraße verkenne, dass die Umsetzung langsamer verlaufe als angenommen und auch die tatsächliche Reduzierung des NO₂-Ausstoßes relativ gering ausfalle. So komme das Umweltbundesamt zu der Einschätzung, dass die NO₂-Emissionen durch die Software-Updates um lediglich 3% bis 7% sinken würden.

Zu den im vorliegenden Verfahren vorgelegten neuen Prognosen der Beklagten führt der Kläger im Wesentlichen aus, diese beruhten auf dem nunmehr ebenfalls veralteten HBEFA 3.3, da mittlerweile die Version HBEFA 4.1 vorliege. Das HBEFA 4.1 weise erhebliche Unterschiede in Bezug auf die durchschnittlichen NO₂-Emissionen von Pkw und leichten sowie schweren Nutzfahrzeugen im Vergleich zur Version 3.3 auf. In diesem Zusammenhang verweist der Kläger auf eine Studie des Umweltbundesamtes vom 20. September 2019, auf die Bezug genommen wird (Anlage K 5, Bl. 362 ff. der Gerichtsakte). Daraus ergebe sich, dass Berechnungen mit HBEFA 3.3 zu einer erheblichen Unterschätzung der verkehrsbedingten NO₂-Belastung führten. Des Weiteren müsse die Mess- und Modellierungshöhe nach den Vorgaben der Anlage 3 der 39. BImSchV so gewählt werden, dass sie Informationen über die Verschmutzung der am stärksten belasteten Orte lieferten; deshalb bleibe eine Mess-/Modellierungshöhe von 1,5 m erforderlich.

Mit Schriftsatz vom 4. November 2019 hat der Kläger zudem vorgetragen, dass auch von hohen NO₂-Belastungen durch die Autobahn A 7 auszugehen sei, welche die Einrichtung einer verkehrsnahen Messstation erforderlich machten. Es sei davon auszugehen, dass der NO₂-Grenzwert auch dort erheblich überschritten werde und der Luftreinhalteplan um entsprechende Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung fortzuschreiben sei.

Nachdem der Kläger zunächst beantragt hatte, den derzeit geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ enthält, hat er zwischenzeitlich beantragt, die Beklagte zu verurteilen, den derzeit in seiner Fassung der 2. Fortschreibung vom 30. Juni 2017 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg bis zum 31. März 2019 – hilfsweise: schnellstmöglich – so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m³ enthält. Nunmehr beantragt er,

die Beklagte zu verurteilen, den derzeit in seiner Fassung der 2. Fortschreibung vom 30. Juni 2017 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts bis zum 31. Mai 2020 so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m³ enthält,

hilfsweise,

die Beklagte zu verurteilen, den derzeit in seiner Fassung der 2. Fortschreibung vom 30. Juni 2017 gültigen Luftreinhalteplan für die Freie und Hansestadt Hamburg schnellstmöglich so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m³ enthält.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zunächst hat die Beklagte zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

Zwar seien die Grenzwerte der RL 2008/50/EG und der 39. BImSchV strikt einzuhalten, die dazu erforderlichen Luftreinhaltepläne könnten aber nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Luftverschmutzung und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden. Hierzu gehörten jedoch

nicht nur die Nutzungsinteressen der Fahrzeughalter, sondern auch die Interessen, die durch Belastungen und Einschränkungen berührt würden, die mit einem Verkehrsverbot für die Versorgung der Bevölkerung und die gewerbliche Wirtschaft verbunden seien. Zwar seien durch streckenbezogene oder zonale Fahrverbote bewirkte Verkehrsverlagerungen nicht von vornherein unzulässig. Wenn sie aber auch entlang der Umleitungsstrecken zu schwerwiegenden Nachteilen führten, sei ein Durchfahrtsverbot kein verhältnismäßiges Mittel, um die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten entlang der Verbotsstrecke sicherzustellen. Deshalb könnten sich Fahrverbote auch dann als unverhältnismäßig erweisen, wenn sie zwar Grenzwertüberschreitungen beenden und auch an anderer Stelle nicht neu auslösen würden, aber die damit verbundene anderweitige Belastung für berücksichtigungspflichtige Belange zu hoch ausfalle. Dies sei auch dann der Fall, wenn in einem Luftreinhalteplan Fahrverbote für Straßen festgelegt würden, denen im Verkehrssystem eine so hohe Bedeutung für den Verkehrsfluss insgesamt zukomme, dass es unter kumulativer Berücksichtigung der betroffenen Verkehrsteilnehmer einerseits und der von den Verlagerungseffekten betroffenen Anwohner andererseits nicht mehr angemessen sei, an sich geeignete Fahrverbote anzuordnen. Zwar gelte für NO₂-Emissionen unterhalb des Grenzwerts kein gesetzliches Optimierungsgebot. Dies gelte aber für Unfallgefahren und Verkehrsrisiken gerade nicht, so dass diese zu der strikten Erfolgsverpflichtung, den Grenzwert für NO₂ einzuhalten, ins Verhältnis gesetzt werden müssten. Unter Berücksichtigung des jeweils jüngsten Erkenntnisstandes bestehe danach keine Verpflichtung der Beklagten, weitere Maßnahmen der Luftreinhalteplanung zu ergreifen. Jedenfalls bestehe keine Verpflichtung, die vom Kläger konkret in der Klagebegründung geforderten Fahrverbote festzusetzen.

Für den Bereich der Habichtstraße seien sowohl streckenbezogene als auch zonale Fahrverbote unangemessen. Derartige Fahrverbote seien nicht mit dem Gebot vereinbar, die Straßen und damit das Verkehrssystem als solches zum Schutz der Verkehrsteilnehmer funktionsfähig und vor allem – in grundrechtlicher Hinsicht – verkehrssicher auszugestalten. Der Habichtstraße komme als Teil des Hauptverkehrsstraßennetzes und des Rings 2 eine derart herausragende Funktion im hamburgischen Straßennetz zu, dass ein dortiges Fahrverbot wegen der damit verbundenen gefährdenden Auswirkungen auf Dritte unverhältnismäßig wäre. Der Ring 2 übernehme in Ergänzung zum überwiegend radialen System des übergeordneten Netzes eine tangentielle stadtteil- und bezirksübergreifende Verteilungsfunktion, die er als Umfahrung des Stadtzentrums und als Zubringer für die Autobahnen A 1, A 24 und A 25 erfülle. Er nehme zum großen Teil Durchgangs-, Pendler- und Schwerlastverkehr mit teilweise über 40.000 Kfz/24h auf. Dadurch habe er eine erhebliche Bündelungswirkung und entlaste Nebenstraßen. Eine

Dieseldurchfahrtsbeschränkung in der Habichtstraße habe starke Verkehrsverlagerungen in das umgebende Straßennetz zur Folge. Betroffen wären vor allem die Bramfelder Straße, die Krausestraße, die Saarlandstraße, die Steilshooper Straße, die Werner-Otto-Straße und der Wiesendamm. Dort befinde sich teilweise ausgeprägte Wohnnutzung. Diese Straßen seien nicht als Hauptverkehrsachsen geeignet und dienten im Wesentlichen der Erschließung der umliegenden Wohngebiete. Nur wenige dieser Straßen seien für Durchgangsverkehr geeignet. Vielfach handele es sich um Tempo 30-Zonen, die nach ihrem Querschnitt und den dort geltenden Verkehrsregeln, namentlich der allgemeinen Vorfahrtregel und der fehlenden Fahrbahnrandbeschränkungen für Durchgangsverkehr nicht ausgelegt seien. Auch die Verkehrsknotenpunkte dieser Straßen untereinander und mit dem Ring 2 seien nicht auf die zu erwartenden Verlagerungen ausgerichtet. Sie könnten die zu erwartenden Verkehre nicht ohne erhebliche ungeplante und ungesteuerte Rückstaus aufnehmen. Die dortigen Abbiegestreifen seien auf die aktuellen Verkehrsstärken ausgerichtet und dürften für zusätzliche Abbiegeverkehre zu kurz sein. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Knoten des Rings 2 ausnahmslos über Lichtzeichenanlagen geregelt würden. Die Gefahr von Einbiege- oder Kreuzungsunfällen sei dadurch auf dem Ring 2 potenziell geringer als auf untergeordneten Straßen ohne Lichtzeichenregelung. Zudem seien wegen des Durchgangsverkehrs auf Hauptverkehrsstrecken im Verhältnis zur Verkehrsstärke insgesamt weniger Abbiegevorgänge festzustellen als in Bereichen mit Wohnbebauung und auf Zubringerstraßen. Gerade im Zusammenhang mit Ab- und Einbiegevorgängen seien jedoch besonders viele Unfälle festzustellen. Im Jahre 2017 hätten sich auf Hamburgs Straßen 8.740 Verkehrsunfälle bei solchen Vorgängen ereignet, von denen etwa 35% zu Personenschäden geführt hätten. Dabei wiederum habe die Gefahr schwerwiegender Verletzungen bei 3,7% gelegen, während diese Gefahr bei den übrigen Unfalltypen im Vergleich nur 0,8% betragen habe. Die Auslastung der Straßen korreliere eindeutig mit der Wahrscheinlichkeit individueller Fehler. Bei einem Fahrverbot in der Habichtstraße sei daher zu befürchten, dass sich aufgrund der Struktur des Straßennetzes und der veränderten Verkehrswege die Zahl der unfallträchtigen Verkehrsvorgänge erhöhen werde. Es sei mit einem proportionalen Anstieg der Verkehrsunfälle bei diesen Verkehrsvorgängen und damit letztlich auch der Verkehrsunfälle mit Personenschäden zu rechnen. Unabhängig von der Frage, inwieweit andere Mittel in der Lage wären, die Grenzwertüberschreitungen noch schneller abzusenken als der Einsatz emissionsarmer Busse, wäre somit jedenfalls ein streckenbezogenes oder zonales Fahrverbot mit einem Anstieg von Belastungen an anderer Stelle verbunden, die sich gegenüber der Beendigung der Grenzwertüberschreitungen mittels emissionsarmer Busse bis 2025 als nicht mehr verhältnismäßig erweisen würden. Diese Problematik würde sich angesichts der

Durchgangsverkehrsfunktion der Habichtstraße bei einem beliebig weit gezogenen zonalen Durchfahrtsverbot in gleicher Weise stellen. Die anderen Hauptverkehrsachsen könnten den von der Habichtstraße und damit dem Ring 2 verlagerten Verkehr nicht so auffangen, dass damit die betroffenen Nebenachsen und Wohngebiete verschont blieben.

Im Bereich Högerdamm/Spaldingstraße/Nordkanalstraße sei ein streckenbezogenes Fahrverbot nicht nur wegen seiner allgemeinen verkehrlichen Auswirkungen abgelehnt worden, sondern auch, weil es wegen der Verdrängungswirkung an anderen Streckenabschnitten NO₂-Grenzwertüberschreitungen verursachen würde. Dann aber müsse zwingend von einem Fahrverbot abgesehen werden. Stattdessen müssten wirksame Maßnahmen ohne derartige Verdrängungseffekte festgelegt werden. Entgegen der Annahme des Klägers liege dem Luftreinhalteplan eine Prüfung zugrunde, die wegen der örtlichen Besonderheiten dieses Bereichs faktisch zugleich die Wirkungen einer denkbaren zonalen Verkehrsbeschränkung berechnet und prognostiziert habe. Denn die Beklagte habe die verkehrlichen Auswirkungen einer Verkehrsbeschränkung für Dieselfahrzeuge sowohl in jedem Straßenzug einzeln als auch in Kombination aller drei Straßen als Durchfahrtsbeschränkungszone untersucht. Die drei Straßen bildeten ein System, das in seiner Gesamtheit eine wichtige Funktion für die Anbindung der Elbbrücken, mehrerer Bundesstraßen und -autobahnen erfülle und damit eine zentrale Verbindungsfunktion für andere Straßensysteme in Hamburg wahrnehme. Streckenbezogene Fahrverbote auf diesen Straßen hätten von vornherein faktisch zonale Wirkungen, die zu Verdrängungseffekten und Grenzwertüberschreitungen an anderen Stellen führen würden.

Auch für diesen Bereich sei festzustellen, dass eine Verlagerung von Verkehren nicht nur zu Grenzwertüberschreitungen an anderer Stelle, sondern auch zu anderen unverhältnismäßigen Wirkungen führen würde. Die Spalding- und die Nordkanalstraße verbänden die B 4 und B 5 miteinander und stellten so eine der wichtigsten und leistungsfähigsten Ost-West-Verbindungen für Durchgangsverkehre im Hamburger Straßennetz dar. Diese Verbindung wiederum werde über den Högerdamm an die Elbbrücken angebunden. Insgesamt bewirke dieses Straßensystem auch eine Anbindung an die Autobahnen A 1 und A 24. Dieser Funktion entsprechend werde insbesondere Pendler- und Schwerlastverkehr über diese Straßen abgewickelt. Ihnen komme deshalb eine gesamtstädtische Verteilungsfunktion zu, die über die Stadtgrenze hinauswirke. Mit einer gemeinsamen Belastung von ungefähr 53.000 Kfz/24h in der Spalding- und Nordkanalstraße sowie ungefähr 15.000 Kfz/24h im Högerdamm hätten die Straßen eine herausragende Bündelungsfunktion in einem vornehmlich gewerblich geprägten Gebiet.

Zudem seien sie Bestandteil des Positivnetzes zur Beförderung gefährlicher Güter auf Straßen im Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg und stellten dabei die wichtigste Verbindungsachse zwischen der B 4 und der B 75 im Positivnetz dar, für die keine Alternativroute zur Verfügung stehe. Für den Fall einer Dieseldurchfahrtsbeschränkung wäre in diesem Bereich mit einer Verlagerung des Verkehrs in andere Straßensysteme zu rechnen. Das Straßensystem im Umfeld sei vor allem durch Hauptverkehrsstraßen mit schon jetzt durchschnittlichen werktäglichen Verkehrsstärken zwischen 30.000 und 71.000 Kfz/24h gekennzeichnet, die dann auch noch einen wesentlichen Teil der verlagerten Verkehre aufnehmen müssten. Die dortigen Verkehrsknoten seien zu den Hauptverkehrszeiten bereits heute ausgelastet, so dass die Leistungsfähigkeit der umliegenden Hauptverkehrsstraßen nicht aufrechterhalten werden könnte. Da hier in gleicher Weise wie in der Habichtstraße kaum Optimierungspotenzial durch eine Anpassung der Lichtsignalanlagen bestehe, wäre die umliegende Wohnbebauung beispielsweise um die Borgfelder Straße oder in den Wohngebieten in St. Georg und Hohenfelde nicht nur durch Mehrverkehr, sondern auch durch zusätzliche Rückstaus belastet.

Mit Schriftsatz vom 30. August 2019 hat die Beklagte die Ergebnisse von Nachberechnungen und Modellierungen für die Straßenabschnitte Habichtstraße sowie Högerdamm/Spaldingstraße/Nordkanalstraße vorgelegt. Hierzu trägt sie vor:

Für diese Straßenabschnitte seien die Berechnungen, die dem Luftreinhalteplan zugrunde gelegen hätten, auf der Grundlage veränderter Eingangsdaten bei im Übrigen gleicher Vorgehensweise wie beim Luftreinhalteplan aktualisiert worden. Die Veränderungen der Eingangsdaten bestünden darin, dass das HBEFA in der Version 3.3 verwendet, die Zusammensetzung der Pkw-Flotte für Hamburg anhand der Zulassungsdaten des Kraftfahrtbundesamtes (KBA) angepasst, der Effekt von Software-Updates bei Diesel-Pkw auf der Grundlage eines vom Umweltbundesamt (UBA) veröffentlichten Szenarios (vgl. UBA, Wirkung der Beschlüsse des Diesel-Gipfels auf die NO₂-Gesamtkonzentration, Stand: 18.8.2017) berücksichtigt, eine aktualisierte lokale Verteilung von Schiffsemissionen zugrunde gelegt und die den Modellen zugrunde liegende Verkehrsbelastung in Gestalt des durchschnittlichen täglichen Verkehrs (DTV) aktualisiert worden sei.

Für die Habichtstraße ergäben diese Berechnungen für das Kombinationsszenario nunmehr, dass 2020 im nördlichen Abschnitt der Habichtstraße im Jahresmittel mit einer NO₂-Belastung von 43,8 µg/m³ (bisherige Prognose: 47,2 µg/m³) und im südlichen Abschnitt von 37,4 µg/m³ (bisherige Prognose: 41,1 µg/m³) zu rechnen sei. Dabei sei wegen der

Unterschätzung der Modellwerte im Vergleich zum tatsächlichen Wert für 2014 für den nördlichen Teil erneut ein Aufschlag von $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ vorgenommen worden; für den südlichen Teil sei dies nach fachlicher Einschätzung der Behörde nicht geboten. Für den nördlichen Abschnitt seien wegen der nach wie vor prognostizierten Grenzwertüberschreitung die Wirkungen verschiedener verkehrlicher Beschränkungen (streckenbezogene Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Diesel-Kfz Euro 1-5, zonale Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Diesel-Kfz Euro 1-5, zonale Dieseldurchfahrtsbeschränkung für Diesel-Kfz Euro 1-4, Verkehrsrosselung um 4.000 Kfz/Tag) berechnet worden.

Diese Berechnungen hätten für den nördlichen Abschnitt folgende Ergebnisse ergeben (Abbildung der Beklagten, Schriftsatz vom 30.8.2019, S. 7):

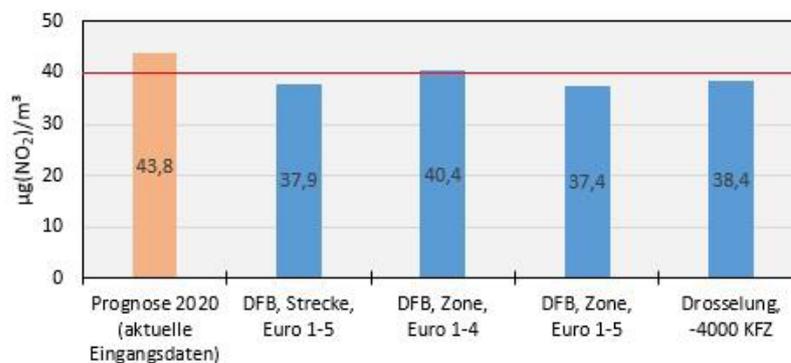


Abbildung 2: Modellierter NO_2 -Jahresmittelwerte der untersuchten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen für 2020 in der Habichtstraße auf Höhe der verkehrsnahen Luftmessstation (DFB=Durchfahrtsbeschränkung).

Dabei sei noch der Effekt des im Luftreinhalteplan festgesetzten Einsatzes emissionsarmer Busse hinzuzurechnen ($-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Denn diese lokale Einzelmaßnahme sei bisher nicht umgesetzt worden; dies sei bis 2020 geplant. Die Berechnungen hätten weiter ergeben, dass keine dieser Maßnahmen Verlagerungseffekte zur Folge hätte, aufgrund derer der Jahresmittelgrenzwert an anderer Stelle überschritten würde.

Vorsichtshalber seien diese Berechnungen auch für den südlichen Abschnitt der Habichtstraße mit folgendem Ergebnis vorgenommen worden (Abbildung der Beklagten, Schriftsatz vom 30.8.2019, S. 8):

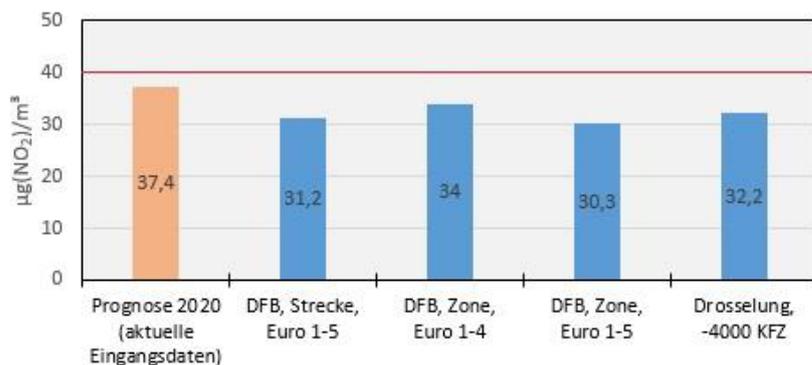


Abbildung 3: Modellierter NO₂-Jahresmittelwert der untersuchten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen für 2020 auf dem südlichen Straßenabschnitt der Habichtstraße.

Die Beklagte habe entschieden, in der Habichtstraße eine unspezifische Drosselung des Verkehrs um 4.000 Kfz pro Tag einzuführen. Diese Maßnahme werde bis zum 10. November 2019 vollständig umgesetzt sein. Sie benötige keine weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplans als Rechtsgrundlage, sondern könne im Rahmen der allgemeinen straßenverkehrsbehördlichen Verkehrslenkung umgesetzt werden. Durch eine veränderte Ampelschaltung an verschiedenen Knotenpunkten werde der durchfahrende Verkehr so gelenkt, dass rund 4.000 Kfz pro Tag weniger durch die Habichtstraße führen als bisher.

Im Bereich Nordkanalstraße/Spaldingstraße/Högerdamm habe die Neuberechnung zu folgenden Prognosen geführt (Abbildung der Beklagten, Schriftsatz vom 30.8.2019, S. 9):

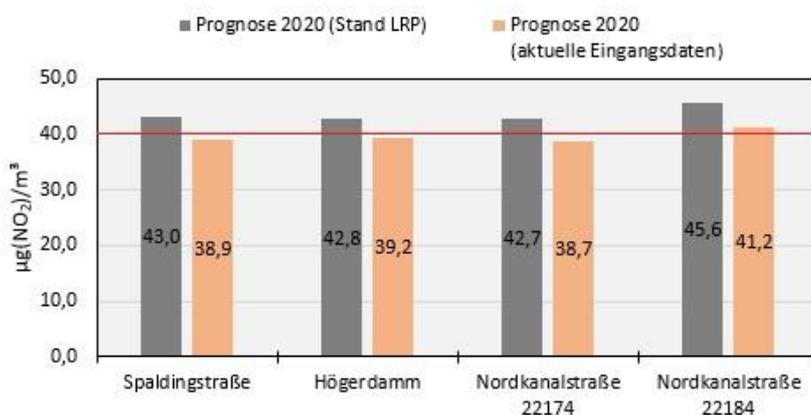


Abbildung 4: Modellierter NO₂-Jahresmittelwert für 2020 gemäß Luftreinhalteplan 2017 und Neuberechnung 2019.

Auch hier sei noch der Effekt des im Luftreinhalteplan festgesetzten und 2020 vollständig umgesetzten Einsatzes emissionsarmer Busse hinzuzurechnen (-0,3 µg/m³). Im Ergebnis sei damit 2020 nur noch im Abschnitt 22184 der Nordkanalstraße mit einer Grenzwertüberschreitung (40,9 µg/m³) in einer Höhe von 1,5 m zu rechnen. Davon seien insgesamt 24 Anwohner auf einer Straßenlänge von 304 m betroffen. Die Berechnung der

Auswirkungen zonaler Durchfahrtsbeschränkungen habe folgende neue Ergebnisse ergeben (Abbildung der Beklagten, Schriftsatz vom 30.8.2019, S. 10):

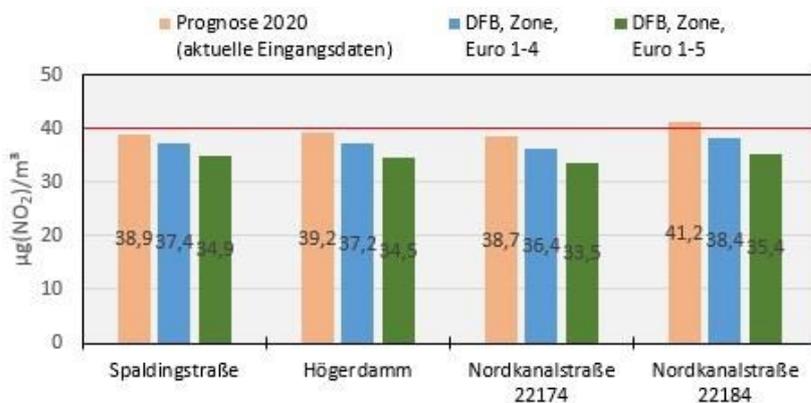


Abbildung 5: Modellerte NO₂-Jahresmittelwerte der untersuchten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen für 2020 im Bereich Nordkanalstraße.

Da in diesem Bereich jede streckenbezogene Durchfahrtsbeschränkung zu Ausweichverkehren innerhalb des Systems der drei Straßen führen würde, sodass Grenzwertüberschreitungen nur verlagert würden, seien deren Auswirkungen nicht berechnet worden. Die mit einer Durchfahrtsbeschränkung verbundenen Verlagerungseffekte seien ebenfalls berechnet worden. Diese führten andernorts zwar zu einem Anstieg der NO₂-Belastung, nicht aber zu einer Grenzwertüberschreitung.

Des Weiteren sei zu berücksichtigen, dass die Beklagte an der Probenahmestelle Habichtstraße seit 2016 nicht mehr nur in einer Höhe von 1,5 m, sondern auch von 4 m messe. Die auf 4 m Höhe ermittelten Werte seien niedriger und zeigten eine positivere Entwicklung. Bei einer Betrachtung in der Höhe von 4 m werde in der Habichtstraße spätestens im Jahresmittel 2020 der Grenzwert von 40 µg/m³ bereits im Kombinationsszenario des Luftreinhalteplans eingehalten werden; die Berechnungen für die Gitterzelle der Messstation Habichtstraße ergäben für 2020 sogar einen Jahresmittelwert von nur noch 33 µg/m³. Auch für den am höchsten belasteten Abschnitt in der Nordkanalstraße, für den bei einer Modellierungshöhe von 1,5 m für das Jahr 2020 ein Jahresmittelwert von 41,2 µg/m³ prognostiziert worden sei, sei davon auszugehen, dass der Jahresmittelwert 2020 bei einer maßgeblichen Messhöhe von 4 m unter dem Grenzwert liegen werde.

Aus den Neuberechnungen der Luftschadstoffbelastung für das Jahr 2020 folge, dass der NO₂-Jahresgrenzwert im südlichen Abschnitt der Habichtstraße, in der Spaldingstraße, im Högerdamm und im Abschnitt 22174 der Nordkanalstraße nicht mehr überschritten werde. Für diese Bereiche könne eine weitere Fortschreibung deshalb in tatsächlicher Hinsicht

nicht mehr dazu führen, dass der Zeitraum der Grenzwertüberschreitung kürzer gehalten werde, als er es auf Grundlage der bereits festgelegten und umgesetzten Maßnahmen prognostisch ohnehin sein werde. Dies komme nur noch im Hinblick auf die derzeit bekannten und weiterhin prognostizierten Überschreitungen im nördlichen Bereich der Habichtstraße und für den Abschnitt 22184 der Nordkanalstraße in Betracht. In beiden Abschnitten sei allerdings nach den Kriterien für die Auswahl der Probenahmestellen gemäß Anlage 3 der 39. BImSchV nicht der Mess- oder Modellierungswert in der von der Beklagten bisher nur aus Vorsorgegründen und zur Vereinheitlichung der Messstationen und -verfahren gewählten Höhe von 1,5 m relevant. Maßgeblich seien vielmehr die in einer Höhe von rund 4 m bzw. in einer Höhenschicht zwischen 3,6 m und 4,3 m gemessenen bzw. modellierten Werte. Nach Anlage 3, Abschnitt B. Nr. 1. lit. a) der 39. BImSchV seien für die Beurteilung der Luftqualität Daten über Bereiche innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen heranzuziehen, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein werde, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant sei. Gemäß Anlage 3, Abschnitt C der 39. BImSchV müsse sich der Messeinlass grundsätzlich in einer Höhe zwischen 1,5 m (Atemzone) und 4 m über dem Boden befinden. Die Messstellen und die modellierten Immissionsorte müssten danach einen Bezug zwischen der Aufenthaltsdauer von Menschen und dem für diese Aufenthaltsdauer relevanten Grenzwert herstellen, bei langen Mittelungszeiträumen also repräsentativ für Orte sein, an denen sich Menschen lange aufhielten, während hingegen Messungen für Grenzwerte mit kurzen Mittelungszeiträumen so erfolgen müssten, dass sie repräsentativ für Orte seien, an denen sich Menschen dem jeweiligen Mittelungszeitraum entsprechend kurz aufhielten. Der Jahresmittelwert sei daher insbesondere für die Wohnbevölkerung relevant, der Stundenmittelwert dagegen beispielsweise für Verkehrsteilnehmer, v. a. Fußgänger, die sich eher kurz vor Ort aufhielten. Demnach seien die für den Jahresmittelwert relevanten Immissionsorte je nach örtlicher Bauweise in Bezug auf die am stärksten betroffenen Wohnungen zu bestimmen. In dem noch von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Straßenabschnitt in der Habichtstraße herrsche Wohnbebauung mit Hochparterre vor. Der Abschnitt 22184 der Nordkanalstraße sei von gewerblichen Nutzungen in den unteren Stockwerken geprägt. Eine Wohnnutzung unterhalb des ersten Obergeschosses finde nicht statt, in der Mehrzahl der Gebäude auch in den weiteren Obergeschossen nicht. In der dafür maßgeblichen Höhe von 4 m sei aber eine Grenzwertüberschreitung bereits im Kombinationsszenario und damit ohne weitergehende Einzelmaßnahmen spätestens für 2020 nicht mehr zu erwarten. Damit falle auch für die beiden verbliebenen Abschnitte der Auslösewert für eine weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplans weg.

Nur äußerst vorsorglich werde zuletzt darauf hingewiesen, dass selbst dann, wenn erstens die maßgebliche Beurteilung der Grenzwerte auf einer Höhe von 1,5 m erfolgen müsse und zudem die Maßnahme einer Verkehrsdrosselung um 4.000 Kfz pro Tag nicht berücksichtigt würde, keine weitergehenden, verhältnismäßigen Maßnahmen zur Verfügung stünden, die über das bereits festgelegte Kombinationsszenario hinaus zu einer schnelleren Einhaltung der Grenzwerte führen könnten. Bereits die voraussichtlich dauerhafte Verkehrsdrosselung um nur 4.000 Kfz pro Tag stelle aus straßenverkehrsbehördlicher Sicht einen erheblichen Eingriff in die Funktionsfähigkeit und die Sicherheit des Straßenverkehrsnetzes dar. Jede weitergehende Verkehrsbeschränkung in Form von streckenbezogenen oder zonalen Durchfahrtsbeschränkungen oder einer weitergehenden Verkehrsdrosselung führe zu Ausweichverkehren, die die Funktionsfähigkeit der betroffenen Straßen noch weiter in Frage stellten.

Die Beklagte ist ferner der Ansicht, die vorgelegten neuen Prognosen seien im Zeitpunkt ihrer Erstellung methodenfehlerfrei gewesen, auch wenn mittlerweile mit der Version 4.1 eine aktuellere Version des HBEFA veröffentlicht worden sei. Bei der Erstellung der Berechnungen sei die damals aktuelle Version HBEFA 3.3 verwendet worden. Sollte das Gericht der Ansicht sein, die Neuberechnungen seien als veraltet anzusehen, so sei es nach § 86 Abs. 1 VwGO verpflichtet, die Sache spruchreif zu machen, indem es methodisch fehlerfreie und aktuelle Prognosen einhole.

Zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung sind die als Beiakten A bis I geführten Sachakten der Behörde für Umwelt und Energie sowie die von der Beklagten übermittelte CD-ROM gemacht worden. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf diese Akten sowie auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat mit ihrem Hilfsantrag nach Maßgabe der Urteilsgründe Erfolg.

A. Zulässigkeit der Klage

Die Klage ist zulässig.

I. Sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts

Das Oberverwaltungsgericht ist bereits aufgrund der Bindungswirkung des Verweisungsbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 7. August 2018 gemäß § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG für die Entscheidung des Rechtsstreits sachlich zuständig. Das Verwaltungsgericht ist im Übrigen zutreffend von der sachlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG ausgegangen.

II. Zulässigkeit der neuen Fassung des Klageantrags

Der Hauptantrag ist auch in seiner neuen Fassung, der Luftreinhalteplan sei bis zum 31. Mai 2020 fortzuschreiben, zulässig. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich um eine Klageänderung i. S. v. § 91 Abs. 1 VwGO, eine bloß ergänzende Präzisierung des bisherigen Antrags oder dessen Erweiterung handelt. Unter einer Klageänderung ist die Änderung des Streitgegenstands nach Rechtshängigkeit der Klage zu verstehen, wobei der Streitgegenstand durch den prozessualen Anspruch (Klagebegehren) sowie den ihm zugrunde gelegten Lebenssachverhalt (Klagegrund) bestimmt wird (BVerwG, Beschl. v. 21.5.1999, 7 B 16/99, Buchholz 428 § 30 VermG Nr. 11, juris Rn. 9; Urt. v. 31.8.2011, 8 C 15/10, BVerwGE 140, 290, juris Rn. 20 m. w. N.). Als eine Änderung der Klage ist es nicht anzusehen, wenn ohne Änderung des Klagegrundes die tatsächlichen oder rechtlichen Anführungen ergänzt oder berichtigt werden (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 1 ZPO) oder der Klageantrag in der Hauptsache oder in Bezug auf Nebenforderungen erweitert wird (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 264 Nr. 2 ZPO). Selbst wenn eine Klageänderung vorläge, so wäre diese wegen Sachdienlichkeit zulässig (§ 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO). Eine Klageänderung ist in der Regel als sachdienlich anzusehen, wenn sie der endgültigen Beilegung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren dient und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 13.12.2010, 4 B 35/10, juris Rn. 5). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

III. Bestimmtheit des Klageantrags

Der Klageantrag ist auch hinreichend bestimmt und genügt damit den Anforderungen des § 82 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Danach soll die Klage einen bestimmten Antrag enthalten. Die Beschränkung des Klageantrags auf die Benennung des durch die Ergänzung des Luftreinhalteplans zu erreichenden Ziels spiegelt die planerische Gestaltungsfreiheit wider, die das Gesetz der Behörde einräumt. Insoweit unterscheidet sich die Rechtslage nicht von

sonstigen Fallkonstellationen, in denen nur ein Erfolg geschuldet wird, während die Wahl der geeigneten Maßnahmen Sache des Schuldners bleibt. Der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils wird dadurch Rechnung getragen, dass die Entscheidung hinsichtlich der in Betracht zu ziehenden Maßnahmen im Sinne eines Bescheidungsurteils verbindliche Vorgaben machen kann, die im Vollstreckungsverfahren zu beachten sind (so zum Vorstehenden BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 54 ff. – Luftreinhalteplan Darmstadt).

IV. Statthafte Klageart

Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft. Der geltend gemachte Anspruch ist auf Änderung des Luftreinhalteplans gerichtet, der seiner Rechtsnatur nach kein Verwaltungsakt, sondern einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist (BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, a. a. O., juris Rn. 18).

V. Klagebefugnis

Der Kläger ist auch klagebefugt. Ihm steht entsprechend § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO als einer nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltvereinigung eine gesetzlich besonders bestimmte Befugnis gemäß §§ 2 Abs. 1 Satz 1, 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG zu, sich gegen das Unterlassen der Fortschreibung eines Luftreinhalteplans zu wenden (vgl. zum Ganzen auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 82 ff.; VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 24; vgl. auch VGH Kassel, Beschl. v. 17.12.2018, 9 A 2037/18, NVwZ 2019, 329, juris Rn. 13).

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte inländische oder ausländische Vereinigung, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen einlegen, wenn die Vereinigung 1. geltend macht, dass eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht, 2. geltend macht, in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes durch die Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen berührt zu sein, und 3. b) im Falle eines Verfahrens nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zur Beteiligung berechtigt war und sie sich hierbei in der Sache gemäß den geltenden Rechtsvorschriften geäußert hat oder ihr entgegen den geltenden Rechtsvorschriften keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden ist. Bei

Rechtsbehelfen gegen eine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a bis 6 UmwRG oder gegen deren Unterlassen muss die Vereinigung gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG zudem die Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften geltend machen.

Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG ist das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anzuwenden auf Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach Anlage 5 des UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz findet nach § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG auch Anwendung, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG getroffen worden ist. Ein Luftreinhalteplan – dessen unterlassene Änderung im vorliegenden Fall Streitgegenstand ist – ist ein Plan im Sinne von § 2 Abs. 7 UVPG. Für den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a UmwRG genügt des Weiteren die abstrakte Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer SUP. Auch diese besteht: Eine Strategische Umweltprüfung ist nach § 35 Abs. 1 UVPG durchzuführen bei Plänen und Programmen, die 1. in der Anlage 5 Nr. 1 des UVPG aufgeführt sind oder 2. in der Anlage 5 Nr. 2 des UVPG aufgeführt sind und für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 des UVPG aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 1 BImSchG sind in Anlage 5 Nr. 2.2 des UVPG aufgeführt. Eine Pflicht zur Durchführung einer SUP besteht damit gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG nur, wenn der Luftreinhalteplan im konkreten Fall im o. g. Sinne rahmensetzend ist. Ob er dies im konkreten Fall tatsächlich ist, kann jedoch offen bleiben. Denn nach dieser Vorschrift genügt, dass der Plan SUP-pflichtig sein „kann“, nicht, ob er es konkret ist (VGH Kassel, Beschl. v. 17.12.2018, 9 A 2037/18, juris Rn. 13). Eine andere Auslegung würde der gesetzgeberischen Absicht und dem Völkervertragsrecht widersprechen. Denn sie würde bei nicht rahmensetzenden Luftreinhalteplänen zu dem Ergebnis führen, dass der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a UmwRG nicht eröffnet wäre und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz keine Klagebefugnis von Umweltverbänden vorsähe (vgl. zum Folgenden auch OVG Münster, Beschl. v. 6.12.2018, 8 D 62/18.AK, ZUR 2019, 97, juris Rn. 42 ff.). Der Gesetzgeber wollte mit der Einführung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG durch das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (v. 29.5.2017, BGBl. I S. 1298) jedoch gerade im Hinblick auf Luftreinhaltepläne eine gegen Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention verstoßende Rechtsschutzlücke schließen. Zugleich wollte er der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan

Darmstadt Rechnung tragen (vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 1, 23 f., 35). Darin hatte das Bundesverwaltungsgericht eine „prokuratorische“ Klagebefugnis von Umweltverbänden gemäß § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO zur Durchsetzung der Änderung von Luftreinhalteplänen angenommen (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 38 ff.). Die Vorschrift muss deshalb so ausgelegt werden, dass bei Klagen gegen Luftreinhaltepläne bzw. auf deren Änderung nicht Rechtsschutzlücken verbleiben, die dieser gesetzgeberischen Absicht zuwiderlaufen. Daher kann es nicht darauf ankommen, ob der konkrete Luftreinhalteplan tatsächlich einen Rahmen für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 des UVPG aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, setzt (so auch VGH Kassel, a. a. O.; eine Prüfung dieser Voraussetzungen unterlassend auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 82 ff.; jedenfalls eine analoge Anwendung des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 lit. a) UmwRG auf nicht rahmensetzende Luftreinhaltepläne im Lichte des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und der eindeutigen gesetzgeberischen Absicht befürwortend OVG Münster, Beschl. v. 6.12.2018, 8 D 62/18.AK, ZUR 2019, 97, juris Rn. 40 ff.; im Anschluss daran ebenso VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 24).

B. Begründetheit der Klage

Die Klage ist mit ihrem Hilfsantrag nach Maßgabe der folgenden Gründe auch begründet.

Der Hauptantrag hat keinen Erfolg, weil der Kläger die begehrte vollstreckungsfähige Festsetzung des Datums 31. Mai 2020, bis zu dem die Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgt sein soll, nicht beanspruchen kann (hierzu unten B.III.2). Insoweit war die Klage abzuweisen.

Das Unterlassen der begehrten Fortschreibung des derzeit geltenden Luftreinhalteplans verstößt im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG gegen umweltbezogene Rechtsvorschriften, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind (unten I.), und dieser Verstoß berührt Belange, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert. Der Luftreinhalteplan ist daher unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass er Maßnahmen enthält, welche die schnellstmögliche Einhaltung des NO₂-Grenzwertes erwarten lassen (unten II., III.). § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG steht der Begründetheit der Klage nicht entgegen (unten IV.).

I. Verstoß gegen § 47 Abs. 1 BImSchG

Rechtsgrundlage für die von dem Kläger begehrte Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist § 47 Abs. 1 BImSchG.

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG hat die zuständige Behörde, wenn die durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten.

§ 47 Abs. 1 BImSchG ist eine umweltbezogene Vorschrift i. S. v. § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, § 1 Abs. 4 Nr. 1 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand der Luft bezieht. Mit ihr setzt das deutsche Recht die unionsrechtlichen Vorgaben aus Art. 23 RL 2008/50/EG bzw. Art. 8 Abs. 1 und 3 der Vorgängerrichtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296, S. 55 – Luftqualitätsrahmenrichtlinie) um (vgl. BT-Drs. 14/8450, S. 13; BT-Drs. 17/800, S. 7). § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG verpflichtet nicht nur zur erstmaligen Aufstellung eines Luftreinhalteplans, sondern auch zur Fortschreibung eines Plans, der nicht die gesetzliche Vorgabe erfüllt, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. Denn mit einem Luftreinhalteplan, der das gesetzlich geforderte Ziel nicht erreicht, hat die zuständige Behörde ihre Rechtspflicht aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG noch nicht erfüllt (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 101).

Im vorliegenden Fall wird der Immissionsgrenzwert für NO₂ im Hamburger Stadtgebiet überschritten (unten 1.). Der geltende Luftreinhalteplan enthält nicht die erforderlichen Maßnahmen, um diese Luftverunreinigungen dauerhaft zu vermindern und den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (unten 2.).

1. Überschreitung des NO₂-Immissionsgrenzwerts

Nach § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – im Folgenden: 39. BImSchV) beträgt zum Schutz der

menschlichen Gesundheit der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO₂ 40 µg/m³. Er ist nach Anlage 11 der 39. BImSchV ab dem 1. Januar 2010 einzuhalten. Nach § 1 Nr. 15 der 39. BImSchV ist ein Immissionsgrenzwert ein Wert, der auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit 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. Der in § 3 Abs. 2 i. V. m. Anlage 11 der 39. BImSchV geregelte Grenzwert beruht seinerseits auf Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. Anhang XI B. RL 2008/50/EG, der vorsieht, dass ab dem 1. Januar 2010 der festgelegte Grenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ im Kalenderjahr nicht mehr überschritten werden darf. Art. 2 Nr. 5 RL 2008/50/EG enthält eine Grenzwertdefinition, die § 1 Nr. 15 der 39. BImSchV entspricht (vgl. zur Umsetzung BT-Drs. 17/508, S. 42).

Die Frist zur vollständigen Einhaltung des Grenzwertes ohne Berücksichtigung einer Toleranzmarge ist auch nicht gemäß Art. 22 Abs. 1 und 4 RL 2008/50/EG, § 21 Abs. 2 der 39. BImSchV verlängert worden. Zwar hat die Bundesrepublik Deutschland eine (zuletzt am 27. Dezember 2012 um wesentliche Informationen zur Situation in Hamburg ergänzte) Mitteilung an die Europäische Kommission gerichtet, dass sie u. a. für den Ballungsraum Hamburg eine solche Fristverlängerung in Anspruch nehmen wolle. Die Kommission hat jedoch gegen die Fristverlängerung hinsichtlich des Jahresgrenzwertes für NO₂ im Ballungsraum Hamburg innerhalb der neunmonatigen Frist des Art. 22 Abs. 4 UAbs. 2 RL 2008/50/EG, § 21 Abs. 4 Satz 1 der 39. BImSchV Einwände erhoben (vgl. Art. 1 Nr. 3 des Beschlusses der Kommission vom 20.2.2013 betreffend die Mitteilung der Bundesrepublik Deutschland über die Verlängerung der Frist für das Erreichen der NO₂-Grenzwerte in 57 Luftqualitätsgebieten, C (2013) 900 final). Damit wurde die Frist für die Verpflichtung zur Einhaltung des NO₂-Jahresgrenzwertes ab dem 1. Januar 2010 ohne Toleranzmarge nicht verlängert.

a) Keine Zweifel an Gültigkeit des NO₂-Immissionsgrenzwerts

Der erkennende Senat hat keine Zweifel an der Gültigkeit dieser rechtlichen Vorgaben zum NO₂-Immissionsgrenzwert (eingehend OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 107 ff.). Derartige Zweifel wurden auch von der Beklagten nicht vorgetragen.

b) Überschreitung im Plangebiet im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung

Der Jahresimmissionsgrenzwert für NO₂ von 40 µg/m³ wird – was zwischen den Beteiligten unstreitig ist – derzeit im Hamburger Stadtgebiet nicht eingehalten. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Feststellung der Grenzwertüberschreitung als Voraussetzung für den mit der Leistungsklage geltend gemachten Anspruch auf Änderung des Luftreinhalteplans ist die letzte mündliche Verhandlung des Gerichts (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 106).

Der Jahresimmissionsgrenzwert für NO₂ wurde an den vier verkehrsnahen Messstationen Habichtstraße, Kieler Straße, Max-Brauer-Allee und Stresemannstraße seit Beginn seiner verbindlichen Geltung am 1. Januar 2010 bis zum letzten gemittelten Kalenderjahr 2018 in beiden Messhöhen (1,5 m und 4 m) durchgehend überschritten. Insoweit wird auf die im Tatbestand dargestellten Messwerte Bezug genommen. An der Messstation in der im vorliegenden Verfahren insoweit maßgeblichen Habichtstraße betragen die Jahresmittelwerte für 2018 55 µg/m³ [1,5 m] bzw. 50 µg/m³ [4 m]. Auch der aus den bisherigen Monatswerten der Messstation Habichtstraße im Jahr 2019 bis Oktober gebildete Durchschnitt überschritt den Grenzwert von 40 µg/m³ deutlich (49,1 µg/m³ [1,5 m] bzw. 44 µg/m³ [4 m]). Da die aktuell gemessenen Werte den Grenzwert in beiden Messhöhen überschreiten, kommt es hier noch nicht darauf an, ob die Beklagte lediglich die in 4 m Höhe gemessenen Werte als maßgeblich erachten darf.

Die Messungen an den verkehrsnahen Luftmessstationen genügen auch den Vorgaben von Anhang III RL 2008/50/EG bzw. § 14 Abs. 1 i. V. m. Anlage 3 der 39. BImSchV, insbesondere den dort geregelten groß- und kleinräumigen Standortkriterien (vgl. Anhang III Abschnitt B, C RL 2008/50/EG bzw. Anlage 3 Abschnitt B, C der 39. BImSchV). Zur Begründung wird auf die Ausführungen im Zusammenhang mit der maßgeblichen Messhöhe Bezug genommen (s. u. B.II.2).

2. Rechtswidrigkeit des Luftreinhalteplans

Der am 30. Juni 2017 beschlossene Luftreinhalteplan der Beklagten erfüllt die aus § 47 Abs. 1 BImSchG folgenden Anforderungen nicht.

Wird eine Grenzwertüberschreitung festgestellt, so folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG grundsätzlich eine Pflicht der zuständigen Behörde, einen Luftreinhalteplan aufzustellen. Hat die Behörde wie hier bereits einen Luftreinhalteplan aufgestellt, so ist zu prüfen, ob sie damit ihre aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG folgende Pflicht zur Aufstellung eines hinreichenden Luftreinhalteplans erfüllt hat. Dazu muss der Luftreinhalteplan den

Anforderungen genügen, die das Gesetz an eine für die Einhaltung des Grenzwerts hinreichend geeignete Luftreinhalteplanung stellt; ist der Luftreinhalteplan unzureichend, so ist er fortzuschreiben. Damit ist der im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung geltende Plan Gegenstand der gerichtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 165 ff.).

§ 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG überlässt es grundsätzlich dem planerischen Gestaltungsspielraum der Behörde, welche Maßnahmen sie festlegt, erlegt ihr jedoch eine Erfolgsverpflichtung – die dauerhafte Verminderung der Luftverunreinigungen – auf. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans zudem geeignet sein, den Zeitraum einer Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Dabei muss er die künftige Entwicklung der Immissionsbelastungen im Plangebiet in den jeweiligen Maßnahmen Szenarien ohne einen der gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Prognosefehler beurteilen (vgl. zum Ganzen auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 164 ff., 177 ff.; vgl. auch VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 44 ff.).

§ 47 Abs. 1 BImSchG setzt insoweit die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen aus Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang XI, 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG um:

Nach Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. Anhang XI Abschnitt B RL 2008/50/EG dürfen die NO₂-Grenzwerte ab 1. Januar 2010 nicht mehr überschritten werden; daraus folgt eine Ergebnisverpflichtung der Mitgliedstaaten (vgl. EuGH, Urt. v. 19.11.2014, C-404/13, NVwZ 2015, 419, juris Rn. 30 – Client Earth). Verstößt ein Mitgliedstaat gegen diese Pflicht, so kommt es nicht darauf an, ob er absichtlich oder fahrlässig handelte oder ob der Verstoß auf technischen Schwierigkeiten beruht, denen er sich möglicherweise gegenüber sah (EuGH, Urt. v. 5.4.2017, C-488/15, ZUR 2017, 417, juris Rn. 76 – KOM./Bulgarien; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 32; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 29). Eine Berufung des Mitgliedstaates auf unüberwindliche Schwierigkeiten kommt nur in besonderen Fällen in Betracht, z. B. im Falle höherer Gewalt (vgl. EuGH, Urt. v. 19.12.2012, C-68/11, juris Rn. 64 – KOM./Italien; BVerwG, Urteile v. 27.2.2018, a. a. O.).

Aus der Verletzung des Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG ergibt sich allerdings noch keine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht (BVerwG, Urteile v. 27.2.2018, a. a. O., Rn. 33 bzw. Rn. 30). Nach Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 Satz 1 RL 2008/50/EG sorgen, wenn in bestimmten Gebieten oder Ballungsräumen die

Schadstoffwerte in der Luft einen Grenzwert oder Zielwert zuzüglich einer jeweils dafür geltenden Toleranzmarge überschreiten, die Mitgliedstaaten dafür, dass für diese Gebiete oder Ballungsräume Luftqualitätspläne erstellt werden, um die entsprechenden in den Anhängen XI und XIV RL 2008/50/EG festgelegten Grenzwerte oder Zielwerte einzuhalten. Im Falle der Überschreitung dieser Grenzwerte, für die die Frist für die Erreichung bereits verstrichen ist, enthalten die Luftqualitätspläne geeignete Maßnahmen, damit der Zeitraum der Nichteinhaltung so kurz wie möglich gehalten werden kann. Die zuletzt genannte Pflicht zur Zügigkeit begrenzt den grundsätzlich bestehenden Spielraum bei der Festlegung von Maßnahmen. Die von dem betroffenen Mitgliedstaat erstellten Pläne sind einzelfallbezogen darauf zu prüfen, ob sie dieser Verpflichtung genügen (EuGH, Urt. v. 5.4.2017, C-488/15, ZUR 2017, 417, juris Rn. 108 – KOM./Bulgarien; Urt. v. 22.2.2018, C-336/16, juris Rn. 96 – KOM./Polen). Dabei ist auch die Länge des Zeitraums einer andauernden Grenzwertüberschreitung zu betrachten. So kann ein Verstoß gegen die Erfolgs- und Zügigkeitspflicht auch ohne detaillierte Prüfung des jeweiligen Luftreinhalteplans bejaht werden, wenn bereits lang andauernd und systematisch gegen die Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung aus Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang XI RL 2008/50/EG verstoßen wurde (EuGH, Urt. v. 5.4.2017, C-488/15, ZUR 2017, 417, juris Rn. 115 ff. – KOM./Bulgarien; vgl. auch Urt. v. 22.2.2018, C-336/16, juris Rn. 99 ff. – KOM./Polen; BVerwG, Urteile v. 27.2.2018, a. a. O., Rn. 34 bzw. Rn. 31).

Danach kann der planerische Gestaltungsspielraum reduziert sein, wenn allein die Wahl einer bestimmten Maßnahme eine baldige Einhaltung der Grenzwerte erwarten lässt (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 59). Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts verstößt deshalb jedenfalls eine Luftreinhalteplanung gegen Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden kann (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 35; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 32).

Nach diesen Maßstäben wird der derzeit geltende Luftreinhalteplan der Beklagten den Anforderungen aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG bzw. Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG nicht gerecht. Die bisher festgelegten Maßnahmen stellen nicht sicher, dass die NO₂-Grenzwerte an den im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden Straßen vor 2025 eingehalten werden (unten a). Die Beklagte hat im Luftreinhalteplan in rechtswidriger

Weise davon abgesehen, weitere Maßnahmen festzulegen, durch die der Grenzwert schneller eingehalten werden könnte (unten b).

a) Wirkung der bisherigen Maßnahmen

aa) Maßstab Prognosekontrolle

Die Beklagte kann ihre aus Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG und § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG folgende Ergebnisverpflichtung mit den im Luftreinhalteplan angeordneten Maßnahmen nur erfüllen, wenn ihre Planung auf rechtlich nicht zu beanstandenden Prognosen der Entwicklung der Immissionsbelastungen beruht.

Da es bei Planungsentscheidungen, die auf Prognosen zukünftiger Tatsachen beruhen, keine Richtigkeitsgewähr und damit auch keine eindeutige Tatsachenfeststellung durch ein Gericht geben kann, unterliegen derartige Prognosen nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle: Die Gerichte prüfen, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet wurden, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (vgl. m. w. N. BVerwG, Urt. v. 9.2.2017, 7 A 2/15, BVerwGE 158, 1, juris Rn. 40 – Elbvertiefung; zur gerichtlichen Kontrolle eines Luftreinhalteplans auch BVerwG, Beschl. v. 11.7.2012, 3 B 78/11, NVwZ 2012, 1175, juris Rn. 11; OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 168 ff.). Dies setzt mit Blick auf das Gebot der Gewährleistung einer möglichst effektiven Luftreinhalteplanung des Weiteren voraus, dass ihnen belastbares Datenmaterial zugrunde liegt. Als Prognosegrundlage müssen deshalb vorbehaltlich sachlicher Gründe für eine abweichende Vorgehensweise möglichst aktuelle Daten dienen, die eine realitätsnahe Feststellung der derzeitigen und zukünftigen Situation ermöglichen (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 176). Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung der Einhaltung der vorgenannten Anforderungen ist, um der prognostischen Natur der Planungsentscheidung gerecht zu werden, grundsätzlich der Zeitpunkt dieser Entscheidung, hier also der Beschlussfassung über die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (BVerwG, Beschl. v. 11.7.2012, a. a. O., Rn. 7, 11).

Offen bleiben kann in diesem Zusammenhang, ob aus der unionsrechtlich determinierten Ergebnisverpflichtung aus Art. 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG schärfere Anforderungen an die Überprüfung von Prognoseentscheidungen in Luftreinhalteplänen in dem Sinne abzuleiten sind, dass bei Prognosen über den voraussichtlichen Erfolg von geplanten Maßnahmen zur Luftreinhaltung von worst-case-Szenarien auszugehen ist (vgl.

hierzu VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 44; diese Bedenken nicht aufgreifend OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 172 f., 329 f.; dagegen auch VG Berlin, Urt. v. 9.10.2018, 10 K 207.16, juris Rn. 80). Im vorliegenden Fall kommt es nicht darauf an, ob die Prognosen des Luftreinhalteplans an Prognosefehlern leiden. Denn selbst wenn man unterstellt, sie seien fehlerfrei erstellt worden, genügen sie jedenfalls nicht dem Zügigkeitsgebot des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG (hierzu sogleich).

bb) Maßnahmen Habichtstraße

Für die Habichtstraße legt die Beklagte im Luftreinhalteplan neben den allgemeinen Maßnahmenpaketen als lokale Einzelmaßnahme nur den Einsatz emissionsarmer Busse fest. Dieser lässt nach den Prognosen des Luftreinhalteplans jedoch nur eine Immissionsreduktion von $-0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ am südlichen Straßenabschnitt und von $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ am Straßenabschnitt mit der Luftmessstation erwarten (Luftreinhalteplan, S. 126, Tabelle 55). Bei Umsetzung dieser Maßnahme werde der Grenzwert „so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2025 sicher eingehalten“ (Luftreinhalteplan, S. 128). Die Beklagte hat dagegen davon abgesehen, das nach ihren eigenen Annahmen geeignetste Mittel zur Senkung der NO_2 -Belastung an der Habichtstraße, nämlich eine Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge, festzusetzen. Der Luftreinhalteplan geht davon aus, dass eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung mit einer Ausnahmekquote von 20% die NO_2 -Belastung an der Luftmessstation um $11,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und am südlichen Straßenabschnitt um $13,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verringern würde (Luftreinhalteplan, S. 126, Tabelle 55).

Legt man die Prognosewerte des Luftreinhalteplans zugrunde, so sind nach Einführung der lokalen Einzelmaßnahme im Jahr 2020 sowohl für den Bereich der Luftmessstation Habichtstraße als auch im südlichen Teil der Habichtstraße nach wie vor Grenzwertüberschreitungen zu erwarten. Diese betragen bei Verwendung der modellierten Werte $6,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ($47,2 \mu\text{g}/\text{m}^3 - 0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) im Bereich der Luftmessstation und $0,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ($41,1 \mu\text{g}/\text{m}^3 - 0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$) im südlichen Teil. Der erwartete weitere Rückgang der NO_2 -Immissionen bis „spätestens [...] 2025“ ginge nicht auf Maßnahmen der Beklagten zurück, sondern wäre Folge der von der Beklagten angenommenen allgemeinen Entwicklung der NO_x -Emissionen. Die Beklagte geht insbesondere von der Prognose aus, die straßenverkehrsbedingten NO_x -Emissionen würden trotz Zunahme der Gesamtfahrleistung ohne jede weitere Maßnahme der Beklagten um 40% von 2014 bis 2020 und um weitere 34% von 2020 bis 2025 (also um ca. 60% von 2014 bis 2025) zurückgehen (vgl. Luftreinhalteplan, S. 34, Tabelle 10). Dies folge im Wesentlichen aus den Effekten der

Flottenerneuerung mit modernen, abgasärmeren Dieselfahrzeugen, v. a. bei schweren Nutzfahrzeugen und Bussen, aber auch bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen. Da die NO₂-Belastung der Habichtstraße zu ca. zwei Dritteln auf die lokale Zusatzbelastung durch Kfz-Verkehr zurückgeht (vgl. Luftreinhalteplan S. 50, Abbildung 16), ist davon auszugehen, dass diese Prognose entscheidend für die Annahme einer Einhaltung des Grenzwertes bis spätestens 2025 ist.

Dies genügt nach dem oben dargelegten strengen Maßstab des Bundesverwaltungsgerichts – vorbehaltlich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung der in Betracht kommenden wirksamen Luftreinhaltemaßnahmen (hierzu s. u. B.I.2.b.cc) – nicht der Verpflichtung der Beklagten, den NO₂-Grenzwert schnellstmöglich einzuhalten: Der Grenzwert wird an der Habichtstraße seit Beginn seiner verbindlichen Geltung am 1. Januar 2010 durchgehend überschritten. Die Beklagte hatte mithin hinreichend Zeit, entsprechende Maßnahmen zur Einhaltung des Grenzwertes vorzubereiten. Der derzeitige Luftreinhalteplan enthält für den Bereich der Habichtstraße jedoch lediglich Maßnahmen, deren Erfolg nicht nur vor dem 1. Januar 2020 ausgeschlossen ist, sondern die nach den Planungen der Beklagten erst im Jahr 2025 wirksam werden könnten. Die im Luftreinhalteplan angedeutete Möglichkeit einer früheren Einhaltung des Grenzwertes bleibt unsubstantiiert.

cc) Maßnahmen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße

aaa) Nach den Prognosen des Luftreinhalteplans auf der Grundlage der Modelle IMMIS^{em}, IMMIS^{net} und IMMIS^{luft} ist in allen drei Straßenzügen im Kombinationsszenario 2020 mit Grenzwertüberschreitungen zu rechnen: Die Screening-Berechnungen ergeben für das Bezugsjahr 2014 modellierte Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes an insgesamt 349 Straßenabschnitten auf einer Länge von 40,8 km mit 41.358 betroffenen Anwohnern. Darunter sind auch die Straßen Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße (vgl. Luftreinhalteplan, S. 61, Abbildung 24). Für das „Kombinationsszenario“ 2020 prognostiziert der Luftreinhalteplan (S. 138) für die Straßen Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße Überschreitungen des NO₂-Jahresmittelgrenzwerts in Höhe von +2,7 bis +5,6 µg/m³ an insgesamt vier Abschnitten mit einer Gesamtlänge von 581 m und insgesamt 191 betroffenen Anwohnern (zwei Abschnitte auf der Nordkanalstraße: 42,7 und 45,6 µg/m³ / 34 Anwohner; Abschnitt Spaldingstraße: 43 µg/m³ / 125 Anwohner; Abschnitt Högerdamm: 42,8 µg/m³ / 32 Anwohner).

bbb) Mit den für diese Straßen im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen erfüllt die Beklagte ihre Pflicht aus § 47 Abs. 1 BImSchG nicht: Der Plan sieht als einzige lokale Maßnahme den Einsatz emissionsarmer Busse auf den dort verkehrenden fünf Buslinien vor. Er prognostiziert als Effekt dieser Maßnahme eine Immissionsreduktion von $-0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bis $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Aufgrund dieser Maßnahme sei damit zu rechnen, dass der Grenzwert so schnell wie möglich, spätestens im Jahr 2025 sicher eingehalten werde. Auch hier hat die Beklagte davon abgesehen, das nach ihren eigenen Annahmen geeignetste Mittel zur Senkung der NO_2 -Belastung, nämlich eine Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge, festzusetzen. Der Luftreinhalteplan geht davon aus, dass eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung mit einer Ausnahmekquote von 20% die NO_2 -Belastung in diesen Straßenzügen um $6,6$ bis $9,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verringern würde (Luftreinhalteplan, S. 139, Tabelle 59).

Auch insoweit erfüllt die Beklagte nach dem oben dargelegten Maßstab – vorbehaltlich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung der in Betracht kommenden wirksamen Luftreinhaltemaßnahmen (hierzu s. u. B.I.2.b.cc) – nicht ihre Ergebnisverpflichtung, den NO_2 -Grenzwert schnellstmöglich einzuhalten. Das Reduktionspotenzial der festgesetzten Einzelmaßnahme von $-0,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bis $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ allein genügt nicht, um die prognostizierten NO_2 -Werte auf ein Niveau zu senken, das den Grenzwert einhält:

Straße	Prognose LRP Kombi 2020	Prognose 2020 Kombi mit Busflottenerneuerung (max. $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$)
Spaldingstraße	$43 \mu\text{g}/\text{m}^3$	$42,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$
Högerdamm	$42,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$	$42,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$
Nordkanalstraße 22174	$42,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$	$42,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$
Nordkanalstraße 22184	$45,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$	$45,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$

Der Luftreinhalteplan enthält auch für diesen Bereich lediglich Maßnahmen, deren Erfolg nicht nur vor dem 1. Januar 2020 ausgeschlossen ist, sondern die nach den Planungen der Beklagten erst im Jahr 2025 wirksam werden könnten und maßgeblich von den Wirkungen der zukünftigen Flottenerneuerung abhängen. Zwar kann nicht festgestellt werden, ob und in welchem Umfang die Grenzwerte in diesen Straßenzügen in den vergangenen Jahren überschritten wurden. Denn die genannten Werte beruhen auf Modellrechnungen, die sich

auf die Jahre 2014, 2020 und 2025 beschränken. Dennoch gilt auch hier, dass angesichts der Verbindlichkeit des Grenzwertes seit dem 1. Januar 2010 hinreichend Zeit war, die Einhaltung des Grenzwertes in diesen Straßen zu überprüfen und entsprechende Maßnahmen vorzubereiten.

dd) Keine Berücksichtigung neuer Prognosen bei Prüfung des Luftreinhalteplans

Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 30. August 2019 (IVU-Endbericht v. 17.7.2019 und daran anknüpfende Auswertung der Beklagten v. 23.5.2019/21.8.2019) sowie in der mündlichen Verhandlung am 29. November 2019 (IVU, Detailmodellierung Nordkanalstraße v. 27.11.2019) neue Prognosen mit veränderten Prognosegrundlagen zur Immissionsentwicklung an den hier betroffenen Straßenzügen vorgelegt. Diese Prognosen ersetzen nicht die dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen.

Gegenstand der gerichtlichen Prüfung, ob die Behörde ihre durch die Grenzwertüberschreitung ausgelöste Pflicht aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zur Aufstellung eines hinreichenden Luftreinhalteplans erfüllt hat oder ob dieser fortzuschreiben ist, ist der im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung geltende Luftreinhalteplan (vgl. OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 165). Erfüllt der geltende Plan mit den ihm zugrundeliegenden Prognosen die maßgeblichen Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht, so trifft die Behörde grundsätzlich eine Pflicht zur Fortschreibung des Planes aus § 47 Abs. 1 BImSchG. Die Ausübung des Prognosespielraums hinsichtlich der Entwicklung der Immissionswerte und der Wirksamkeit bestimmter Maßnahmenvarianten ist der Kern der Aufgabe des Plangebers in Erfüllung seiner aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG folgenden Planungspflicht. Die einem Luftreinhalteplan zugrunde liegende Beurteilung der Immissionsbelastung und möglicher Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität durch die Behörde ist notwendiger Planinhalt (vgl. § 27 Abs. 3 i. V. m. Anlage 13 der 39. BImSchV) und unterliegt zudem den besonderen Regelungen des – bereits bei Erlass der 2. Fortschreibung des streitgegenständlichen Luftreinhalteplans gültigen – § 47 Abs. 5, 5a BImSchG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planaufstellung und -änderung und über die Bekanntmachung des Plans. Diese Regeln gelten für planexterne Prognosen nicht. Die Beteiligungs- und Publizitätsanforderungen sind aber insbesondere für die Inanspruchnahme effektiven Rechtsschutzes durch Mitglieder der Öffentlichkeit von wesentlicher Bedeutung, weil sie eine Fixierung der maßgeblichen Prognoseerwägungen und ihre Prüfung auf etwaige Prognosefehler ermöglicht. Dies wäre nicht mehr gewährleistet, wenn die Prognosen des geltenden Luftreinhalteplans nachträglich, etwa im Rahmen eines Gerichtsverfahrens, durch nicht zum Gegenstand eines Luftreinhalteplans

gemachte neuere Prognosen verändert oder sogar vollständig ausgetauscht werden könnten.

Eine Ausnahme kann sich lediglich daraus ergeben, dass für jeden Luftreinhalteplan auch im Zeitpunkt seiner Aufstellung bzw. Fortschreibung noch ein Planungserfordernis gegeben sein muss. Deshalb muss das Gericht berücksichtigen, ob im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung Erkenntnisse zur Entwicklung der Immissionswerte vorliegen, aufgrund derer die Planaufstellung bzw. -fortschreibung mangels Erforderlichkeit obsolet geworden ist. Dies kann jedoch nur dann der Fall sein, wenn aufgrund der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegenden Erkenntnisse sicher davon auszugehen ist, dass eine Fortschreibung des geltenden Planes angesichts des dafür notwendigen Planungszeitraums und der tatsächlichen Entwicklung der Immissionswerte keine zügigere Einhaltung der Grenzwerte mehr bewirken würde, weil diese im voraussichtlichen Zeitpunkt des künftigen Inkrafttretens der Fortschreibung ohnehin eingehalten würden (so auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 392). Eine derartige Fallkonstellation liegt hier nicht vor (s. hierzu u. B.II.).

ee) Keine Prüfung weiterer Bereiche des Plangebiets

Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung weitere Straßen im Plangebiet benannt hat, in Bezug auf die der geltende Luftreinhalteplan aus seiner Sicht unzureichende Maßnahmen zur Senkung der NO₂-Belastung festlegt (namentlich: Autobahn A 7, Klopstockstraße, Elbchaussee, Willy-Brandt-Straße, Reeperbahn, Holstenstraße, Große Elbstraße), sind diese Einwendungen vom Gericht in der Sache vorliegend nicht zu prüfen.

Insoweit liegt zwar keine Beschränkung des Streitgegenstands des vorliegenden Verfahrens vor (hierzu unten aaa), jedoch ist das Vorbringen gemäß § 6 Satz 2 UmwRG präkludiert (hierzu unten bbb). Aus diesem Grund war auch nicht – entsprechend dem von dem Kläger mit Schriftsatz vom 4. November 2019 angekündigten Beweisantrag – weiter aufzuklären, ob der Grenzwert auch im Bereich der Bundesautobahnen, insbesondere an der Autobahn A 7, überschritten wird.

aaa) Der Streitgegenstand wird durch den prozessualen Anspruch (Klagebegehren) sowie den ihm zugrunde gelegten Lebenssachverhalt (Klagegrund) bestimmt (BVerwG, Beschl. v. 21.5.1999, 7 B 16/99, Buchholz 428 § 30 VermG Nr. 11, juris Rn. 9; Urt. v. 31.8.2011, 8 C 15/10, BVerwGE 140, 290, juris Rn. 20 m. w. N.). Der Klagegrund ist der tatsächliche Lebenssachverhalt, aus dem der Kläger die begehrte Rechtsfolge herleitet. Dabei geht er

grundsätzlich über die Tatsachen, welche unter die Tatbestandsmerkmale einer bestimmten Rechtsgrundlage zu subsumieren sind, hinaus. Er umfasst alle Tatsachen, die bei einer natürlichen, vom Standpunkt der Parteien ausgehenden Betrachtungsweise zu dem durch den Vortrag des Klägers zur Entscheidung gestellten Tatsachenkomplex gehören (vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.3.2016, 7 B 45/15, Buchholz 300 § 17 GVG Nr. 8, juris Rn. 6 m. w. N.).

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf Verurteilung der Beklagten zur Änderung des derzeit geltenden Luftreinhalteplans dahingehend, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/m³ enthält. Der geltend gemachte prozessuale Anspruch wird nicht weiter beschränkt: Die Fassung des Antrags benennt keine konkreten Maßnahmen, um die der Luftreinhalteplan ergänzt werden soll, und trägt so – wie oben bereits zur Bestimmtheit des Antrags in der Zulässigkeitsprüfung ausgeführt – nach Art eines Bescheidungsantrags der planerischen Gestaltungsfreiheit der Behörde Rechnung.

Zu dem relevanten Tatsachenkomplex, der mit diesem Antrag zur Entscheidung gestellt wird, gehört die Frage, an welchen Orten im Plangebiet der NO₂-Grenzwert weiterhin überschritten wird bzw. werden wird und mit welchen geeigneten Maßnahmen der Grenzwert schnellstmöglich eingehalten werden kann. Denn das ist für die Beantwortung der maßgeblichen Rechtsfrage erheblich, ob die Beklagte mit dem geltenden Luftreinhalteplan ihre Verpflichtung zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO₂-Grenzwertes erfüllt hat oder der Anspruch auf Fortschreibung besteht. Eine Beschränkung des maßgeblichen Lebenssachverhalts (auf die Einhaltung von Grenzwerten nur an bestimmten Orten) oder des geltend gemachten Klaganspruchs (auf bestimmte Maßnahmen) ergibt sich auch nicht aus der Klagebegründung vom 23. Juli 2018. Danach geht es dem Kläger zwar vor allem um den Erlass zonaler Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge an zwei bestimmten Straßenzügen. Es wird jedoch an mehreren Stellen der Klagebegründung deutlich, dass es ihm insgesamt um den Erlass von Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte überall dort geht, wo diese aus seiner Sicht auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Luftreinhalteplans nicht gewährleistet ist. So bezeichnet er die Benennung einzelner Straßen in seinem vorgerichtlichen Antrag vom 20. Juni 2018 als „*beispielhafte* [Hervorhebung hinzugefügt] Konkretisierung des Antrages“ (Klagebegründung vom 23. Juli 2018, S. 4). Er habe in dem Antrag gegenüber der Beklagten ausgeführt, diese habe „mindestens (*Hervorhebung hinzugefügt*) an den

genannten Messstellen, an denen eine Einhaltung erst für das Jahr 2025 prognostiziert wird“ den Erlass zentraler Verkehrsverbote prüfen müssen (Klagebegründung vom 23. Juli 2018, S. 5). Zur Begründetheit der Klage führt der Kläger zunächst allgemein aus, ein Luftreinhalteplan sei rechtswidrig, wenn er wie im vorliegenden Fall nicht die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ einhalte (Klagebegründung vom 23. Juli 2018, S. 9). Im Luftreinhalteplan heiÙe es zu den einzelnen Messstationen sowie den „Stationen“, auf die sich die Modellrechnung beziehe, eine sichere Einhaltung des Grenzwertes werde im Jahr 2020 bzw. „an mehreren Messstellen (*Hervorhebung hinzugefügt*) erst im Jahr 2025 erreicht“. Für eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwertes sei die Einführung zusätzlicher zentraler Dieselfahrverbotszonen geboten (Klagebegründung vom 23. Juli 2018, S. 10). Ein solches zentrales Verkehrsverbot für bestimmte Dieselfahrzeuge sei „mindestens (*Hervorhebung hinzugefügt*) in zwei Bereichen erforderlich, um einen möglichst kurzen Zeitraum der Überschreitung der Grenzwerte für NO₂ zu erreichen“ (Klagebegründung vom 23. Juli 2018, S. 12). Im Weiteren führt die Klagebegründung zwar nur noch aus, warum das Planungsermessen der Beklagten aus Sicht des Klägers auf den Erlass zentraler Verkehrsverbote für die Habichtstraße und die Straßen Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße reduziert sei. Aus dem dargestellten Kontext wird jedoch hinreichend deutlich, dass der Kläger damit den Erlass gebotener Maßnahmen in Bezug auf andere Bereiche nicht ausschließen will.

bbb) Die Pflicht, aber auch die Befugnis des Gerichts, die Verpflichtung der Beklagten zum Erlass weiterer Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO₂-Grenzwertes an anderen Orten als den vom Kläger behandelten StraÙenzügen zu prüfen, ist jedoch durch § 6 Satz 2 UmwRG beschränkt.

Nach § 6 UmwRG hat eine Vereinigung im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 UmwRG innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder gegen deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn die Voraussetzung nach § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO erfüllt ist. § 87b Abs. 3 Satz 2 und 3 VwGO gilt entsprechend. Die Klagebegründungsfrist kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn die Person oder die Vereinigung in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte.

Die in § 6 Satz 1 UmwRG geregelte Klagebegründungsfrist stellt keine Zulässigkeitsvoraussetzung, sondern eine prozessuale Obliegenheit des Klägers dar: Hält er sie nicht ein, ist er mit späterem Vortrag im Prozess präkludiert (sog. innerprozessuale Präklusion), was zur (teilweisen) Unbegründetheit der Klage führen kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.11.2018, 9 A 8/17, BVerwGE 163, 380, juris Rn. 14 f.; OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.5.2018, 12 ME 25/18, ZUR 2018, 480, juris Rn. 27; Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: Februar 2019, § 6 UmwRG Rn. 74; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 16.12.2004, 4 A 11/04, NVwZ 2005, 589, juris Rn. 14 zu entsprechenden fachgesetzlichen Regelungen).

(1) § 6 UmwRG ist im vorliegenden Fall zeitlich anwendbar: Die Klage wurde am 23. Juli 2018, mithin nach Inkrafttreten der aktuellen Fassung am 2. Juni 2017 (BGBl. I S. 1298) erhoben. Auf die Regelungen der Überleitungsvorschrift des § 8 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 UmwRG kommt es damit nicht an.

(2) § 6 UmwRG ist auch sachlich anwendbar: Die Klagebegründungsfrist gilt nach dem Wortlaut der Norm für alle Klagen gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder gegen deren Unterlassen. Sie gilt deshalb auch im vorliegenden Fall, der eine Leistungsklage auf Erlass einer unterlassenen Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG (Fortschreibung eines Luftreinhalteplans) zum Gegenstand hat. Fachgesetzliche Sonderregelungen bestehen im vorliegenden Fall nicht.

(3) Die zehnwöchige Frist begann mit Erhebung der Klage nach § 81 Abs. 1 VwGO, d. h. mit Eingang der Klage beim Verwaltungsgericht am 23. Juli 2018, zu laufen und endete gemäß § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB mit dem 1. Oktober 2018. Die Verweisung vom Verwaltungsgericht an das Oberverwaltungsgericht ändert jedenfalls im Ergebnis nichts daran, dass die zehnwöchige Frist abgelaufen war, bevor der Kläger erstmals weitere Straßenzüge zur Begründung seiner Klage angeführt hat: Eine Verweisung an das sachliche zuständige Gericht ist keine erneute „Klageerhebung“ im Sinne des § 6 Satz 1 UmwRG und dürfte schon deshalb den Lauf der Frist nicht berühren. Abgesehen davon wurde die Rechtssache gemäß § 17b Abs. 1 Satz 1 GVG mit Eingang der übersandten Akten am 9. August 2018 beim Oberverwaltungsgericht anhängig. Die 10-Wochen-Frist wäre dann nicht schon mit dem 1. Oktober 2018, sondern mit dem 18. Oktober 2018 abgelaufen. Zum Ablauf beider Fristen lagen die Klagebegründung vom 23. Juli 2018 sowie der Schriftsatz vom 25. Juli 2018, der sich mit der Zuständigkeit des VG auseinandersetzte, vor; der weitere Schriftsatz vom 24. August 2019 bezieht sich nur auf die Prozessvollmacht und enthält keine inhaltlichen

Ausführungen. Konkrete Ausführungen zu anderen Straßen machte der Kläger erstmals in seinem Schriftsatz vom 4. November 2019 sowie in der mündlichen Verhandlung am 29. November 2019.

(4) Der innerhalb der Frist erfolgte Tatsachenvortrag des Klägers genügte nicht, um die tatsächlichen Grundlagen der Einhaltung der Verpflichtung der Beklagten zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung (über die konkret angesprochenen Straßen Habichtstraße, Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße hinaus) im ganzen Plangebiet zum maßgeblichen Streitstoff des Verfahrens zu machen.

Die Anforderungen an den innerhalb der Frist zu liefernden Tatsachenvortrag sind nach Sinn und Zweck von § 6 UmwRG zu bestimmen (vgl. Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: Februar 2019, § 6 UmwRG Rn. 56). Dieser besteht darin, zur Straffung des Gerichtsverfahrens beizutragen, indem der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gehalten wird (hierzu und zum Folgenden BVerwG, Urt. v. 27.11.2018, 9 A 8/17, BVerwGE 163, 380, juris Rn. 14 m. w. N.). Der Kläger hat den Prozessstoff grundsätzlich innerhalb der Begründungsfrist festzulegen. Damit soll für das Gericht und die übrigen Beteiligten klar und unverwechselbar feststehen, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine behördliche Entscheidung angegriffen wird. Beweismittel für einen späteren förmlichen Beweisanspruch sind innerhalb der Klagebegründungsfrist bereits anzugeben. Hierdurch soll verhindert werden, dass in einem späten Stadium des gerichtlichen Verfahrens neuer Tatsachenvortrag erfolgt, auf den die übrigen Beteiligten und das Gericht nicht mehr angemessen reagieren können. Der Kläger muss alle Sachkomplexe benennen, die aus seiner Sicht die Klage begründen (Fellenberg/Schiller, a. a. O., Rn. 56, 59; Happ in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 6 UmwRG Rn. 3). Der erforderliche Tatsachenvortrag muss zwar nicht erschöpfend sein. Aus Sinn und Zweck der Norm wird jedoch gefolgert, dass der Kläger die maßgeblichen Tatsachen mit einem Mindestmaß an Schlüssigkeit und Substanz vortragen muss. Sein Vortrag muss geeignet sein, dem Gericht und den übrigen Verfahrensbeteiligten einen hinreichenden Eindruck von dem jeweiligen Sachkomplex zu verschaffen und ihnen zu ermöglichen, bei verbleibenden Unsicherheiten gezielt nachzuforschen (Fellenberg/Schiller, a. a. O., Rn. 53, 56, 61). Späterer lediglich vertiefter Tatsachenvortrag wird damit nicht ausgeschlossen. Eine spekulative Klageerhebung in der Hoffnung, einen Gegenstand der Beschwerde nachträglich zu finden, schützt das Gesetz dagegen nicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 30.9.1993, 7 A 14/93, NVwZ 1994, 371, juris Rn. 48 f. zu § 5 Abs. 3 VerKPBG). Wird z. B. ein Planfeststellungsbeschluss angegriffen, so hat die Rechtsprechung die Substantiierungslast eines Klägers dahingehend konkretisiert, dass es

nicht reiche, wenn er in der Klagebegründung lediglich pauschal auf seine im Planfeststellungsverfahren erhobenen Einwände Bezug nehme oder diese wörtlich wiederhole, ohne auf den Planfeststellungsbeschluss einzugehen. Vielmehr müsse er sich mit dem zwischenzeitlich ergangenen Planfeststellungsbeschluss auseinandersetzen, weil dieser Gegenstand der Klage sei (BVerwG, Urt. v. 6.4.2017, 4 A 16/16, DVBl. 2017, 1039, juris Rn. 37 zu § 43e Abs. 3 Satz 1 EnWG; OVG Lüneburg, Urt. v. 14.8.2015, 7 KS 148/12, NVwZ-RR 2016, 254, juris Rn. 28 ff. zu § 17e Abs. 5 FStrG).

Nach diesem Maßstab war der Kläger im vorliegenden Fall nach Ablauf der Frist mit weiterem Vortrag in Bezug auf andere als die benannten Straßenzüge nach § 6 Satz 2 UmwRG präkludiert: Er hat als tatsächliche Gesichtspunkte, unter denen er den Luftreinhalteplan als unzureichend angreift und seinen prozessualen Anspruch begründet, nur die Situation in den genannten Straßenzügen und die hierauf bezogenen Maßnahmen des Luftreinhalteplans angeführt. Zwar lassen seine Formulierungen, wie ausgeführt, erkennen, dass er etwaige andere Bereiche damit nicht ausschließen wollte. Für andere Bereiche fehlt es jedoch an jeglicher Substantiierung von Tatsachen, die den geltend gemachten Anspruch auf Fortschreibung des Plans begründen könnten. Für den Ausschluss der Präklusion nach § 6 Satz 2 UmwRG kann es nicht ausreichen zu bekunden, der eigene Vortrag zu dem für die Begründung des Klagebegehrens relevanten Lebenssachverhalt sei nicht abschließend.

Zum einen bestünde dann kein Unterschied zwischen der Begrenzung des entscheidungserheblichen Streitstoffes durch den Streitgegenstand einerseits und durch § 6 Satz 2 UmwRG andererseits. Das Gericht ist bei seiner Entscheidungsfindung gemäß § 88 VwGO auch ohne die Regelung des § 6 UmwRG an das im Streitgegenstand zum Ausdruck kommende Klagebegehren gebunden (Bamberger in: Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 88 Rn. 4). Die Begrenzung des gerichtlichen Prüfungsumfangs durch § 6 Satz 2 UmwRG ist von der Begrenzung des Prüfungsumfangs durch den Streitgegenstand zu unterscheiden: Sie verwehrt dem Kläger nach Ablauf der Klagebegründungsfrist, den geltend gemachten prozessualen Anspruch (hier: Änderung des Luftreinhalteplans) mit bestimmten Elementen des hierfür nach der herkömmlichen Streitgegenstandslehre grundsätzlich maßgeblichen Lebenssachverhalts zu begründen.

Zum anderen würde es Sinn und Zweck des § 6 UmwRG zuwiderlaufen, wenn eine pauschale Bezugnahme auf weiteren, den Klaganspruch unter Umständen stützenden Tatsachenstoff die Präklusion ausschlosse. Denn § 6 UmwRG soll den – in umweltrechtlichen Verfahren häufig potenziell sehr breiten – Streitstoff frühzeitig in einer für

alle Beteiligten absehbaren Weise fixieren und keinen Raum für eine spekulative Klage lassen, die nachträglich um konkretere Rügen angereichert wird. Dies muss auch gelten, wenn – wie hier – einzelne Tatsachen als „Mindest“-Rügen konkret benannt werden und damit „spekulativ“ angedeutet wird, der geltend gemachte Klaganspruch könnte gegebenenfalls auch noch aus anderen tatsächlichen Gründen bestehen. Andernfalls müsste sich das Gericht über den Vortrag des Klägers hinaus eben doch von Amts wegen auf die Suche nach weiteren Tatsachen machen, welche den vom Kläger geltend gemachten Anspruch stützen könnten – eine Folge, die § 6 UmwRG gerade ausschließen soll.

Für diese Sichtweise spricht auch die bereits zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. April 2017 (4 A 16/16, DVBl. 2017, 1039, juris Rn. 37 mit Rn. 2 und 4 zum Sachverhalt) zur ebenfalls prozessualen Präklusion nach § 43e Abs. 3 Satz 1 EnWG (der allerdings anders als § 6 UmwRG vollständig auf § 87b Abs. 3 VwGO verweist, also noch eine gerichtliche Entscheidung über die Zurückweisung vorsieht): Sie lässt in einer Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss nicht einmal die pauschale Bezugnahme auf die eigenen *konkreten* und mit „umfangreiche[n] naturschutzfachliche[n] Stellungnahmen“ unterlegten Einwendungen aus dem Planfeststellungsverfahren genügen und fordert zur Wahrung des Begründungserfordernisses eine Auseinandersetzung mit dem zwischenzeitlich ergangenen Planfeststellungsbeschluss.

Nicht hinreichend sind daher die allgemeinen Ausführungen des Klägers, der Luftreinhalteplan enthalte nicht die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ im Plangebiet und die dafür gegebene Begründung. Zur Begründung trägt der Kläger insoweit vor, nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verstoße ein Luftreinhalteplan gegen Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG, der lediglich Maßnahmen festlege, aufgrund derer die NO₂-Grenzwerte erst zwischen den Jahren 2020 und 2024 oder später eingehalten würden, ohne geeignete Maßnahmen vorzusehen, die eine frühere Einhaltung der Grenzwerte ermöglichen. An mehreren Orten werde der Immissionsgrenzwert erst im Jahr 2025 erreicht. Für eine schnellstmögliche Erreichung sei vielmehr die Einführung zonaler Verkehrsverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge zusätzlich zu den beiden geltenden streckenbezogenen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge verhältnismäßig und geboten. Denn andere wirksame Instrumente für die in der Sache nötige schnellere Schadstoffreduktion seien nicht ersichtlich (vgl. Klagebegründung vom 23.7.2018, S. 10). Zonale Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge seien in mindestens zwei Bereichen erforderlich, um einen kurzen Zeitraum der Überschreitung der

Grenzwerte für Stickstoffdioxid zu erreichen (vgl. Klagebegründung vom 23.7.2018, S. 12). Diesem Vortrag fehlt bereits die Benennung der weiteren Straßenzüge, bei denen der Grenzwert erst 2020 oder später eingehalten werden soll, und in Bezug auf die der Kläger Verkehrsverbote für notwendig erachtet. Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung ausführt, er habe sich „beispielhaft“ für das gerügte Problem nur mit den beiden genannten Straßenkomplexen auseinandergesetzt, kann dies zum einen der innerhalb der Frist eingereichten Klagebegründung nicht deutlich entnommen werden. Zum anderen verfehlt dies die Anforderungen, die an den klägerischen Vortrag zu stellen sind, um die Frist des § 6 Satz 1 UmwRG zu wahren. Denn es fehlt – jenseits der Straßenzüge Habichtstraße sowie Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße – jegliche auf die anderen Straßen bezogene konkrete Auseinandersetzung mit der im Luftreinhalteplan dargestellten Situation sowie mit der Begründung für ein Absehen von weiteren Maßnahmen. Da – wie ausgeführt – ein Überschreiten des Zeitpunkts der Einhaltung nach 2020 zulässig sein kann, wenn weitere Maßnahmen, insbesondere auch streckenbezogene oder zonale Durchfahrtsbeschränkungen, unverhältnismäßig wären, wäre eine Auseinandersetzung mit der konkreten Situation in der jeweiligen Straße und ihrer Einschätzung im Luftreinhalteplan geboten gewesen. Da es hieran bereits im Ansatz fehlt, können die klägerischen Ausführungen in der mündlichen Verhandlung zu den weiteren Straßenzügen auch nicht als vertiefender Vortrag angesehen werden.

(5) Der Kläger hat seinen verspäteten Vortrag nicht gemäß § 6 Satz 2, 3 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 VwGO entschuldigt.

(6) Auch die Voraussetzungen des § 6 Satz 3 UmwRG i. V. m. § 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO liegen nicht vor. Danach tritt die Präklusion nicht ein, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Beteiligten zu ermitteln. Dies ist hier nicht der Fall.

§ 87b Abs. 3 Satz 3 VwGO ist eine klarstellende einfachgesetzliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.2.1998, 11 A 6/97, NVwZ-RR 1998, 592, juris Rn. 25). Es handelt sich um einen Bagatellvorbehalt, der lediglich eine im Einzelfall unverhältnismäßige Präklusion ausschließen soll und deshalb eng auszulegen ist (hierzu und zum Folgenden Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: Februar 2019, § 6 UmwRG Rn. 88; a. A. Winkler in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVPg/UmwRG, 5. Aufl. 2018, § 6 Rn. 7). Seine Anwendung kommt nur in Betracht, wenn die Klagebegründungsobliegenheit eine bloße Förmlichkeit wäre und die Präklusion unverhältnismäßig wäre. Wird dagegen im Gegensatz zum Regelungszweck –

Rechtssicherheit für das Gericht und die Verfahrensbeteiligten durch frühzeitige Fixierung des Prozessstoffes – durch den Vortrag des Klägers zum Sachverhalt für die übrigen Beteiligten nicht hinreichend deutlich, unter welchen Gesichtspunkten er die Entscheidung angreift, so ist keine Ausnahme von der Präklusion zu machen. Deshalb genügt es nicht, dass sich der in Rede stehende Sachverhalt aus den Verfahrensakten ergibt. Seine Feststellung muss dem Gericht vielmehr ohne nennenswerten sachlichen, finanziellen oder auch zeitlichen Aufwand möglich sein. Das Studium umfangreichen schriftsätzlichen Vortrags oder das Durchsuchen der Verwaltungsakten nach bestimmten Tatsachen und Erklärungen ist nicht mehr als geringer Aufwand anzusehen (Jacob in: Gärditz, VwGO, 2. Aufl. 2018, § 87b Rn. 28; deutlich weiter dagegen Peters/Müller in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 87b Rn. 34 ff.; Schübel-Pfister in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 87b Rn. 12).

Für diese enge Auslegung spricht auch, dass die Verzögerung des Rechtsstreits nicht mehr Voraussetzung der Präklusion nach § 6 UmwRG ist. Regelungszweck des § 6 UmwRG ist es, den Streitstoff durch seine möglichst frühe Festlegung zu straffen und dadurch beherrschbar zu machen (BVerwG, Urt. v. 27.11.2018, 9 A 8/17, BVerwGE 163, 380, juris Rn. 13 f.; vgl. auch Rennert, DVBl. 2017, 69, 75). Dem Gericht soll der Aufwand abgenommen werden, von Amts wegen nach denkbaren weiteren tatsächlichen Gesichtspunkten zu suchen, die das Rechtsschutzbegehren des Klägers stützen könnten. Dass sich solche Gesichtspunkte allein aus den Akten ergeben, kann deshalb nicht genügen, um eine Präklusion abzulehnen. Eine Ausnahme von der Präklusion ist vielmehr auf Fälle zu beschränken, in denen die vom Kläger nicht ausdrücklich vorgetragene tatsächlichen Gesichtspunkte dem Gericht ohne weiteres bekannt sind oder sich offensichtlich aus der Akte oder anderen leicht zugänglichen Quellen ergeben, sodass es unter Berücksichtigung des klägerischen Rechtsschutzbegehrens eine unverhältnismäßige Fürmelei wäre, sie nicht zu berücksichtigen (vgl. für einen solchen Fall z. B. OVG Lüneburg, Urt. v. 15.11.2018, 1 KN 29/17, NordÖR 2019, 136, juris Rn. 31).

Davon kann hier nicht ausgegangen werden: Die maßgeblichen Tatsachen für die rechtliche Frage, ob der Luftreinhalteplan außer im Hinblick auf die vom Kläger angeführten Straßenzüge gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 BImSchG zu ändern ist, treten bei Durchsicht der vorliegenden Akten nicht offensichtlich zutage. Das Gericht müsste hierzu zunächst prüfen, in welchen anderen Bereichen des Plangebiets der NO₂-Grenzwert überschritten und wann er nach den Prognosen der Beklagten voraussichtlich eingehalten werden wird. Selbst wenn man diesen Aufwand noch als gering ansehen sollte, so wären des Weiteren die Prognosen der Beklagten zur Einhaltung der Grenzwerte im Tatsächlichen

darauf zu überprüfen, ob sie sich im Rahmen des bestehenden Prognosespielraums halten, ob sie also von zutreffenden Tatsachengrundlagen ausgehen, methodisch fehlerfrei und nachvollziehbar begründet sind etc. (vgl. zum Prüfungsmaßstab o. B.I.2.a.aa). In den Fällen, in denen die Grenzwerteinhaltung nicht rechtzeitig zu erwarten ist, wäre zu ermitteln, welche weiteren, bisher nicht festgelegten Maßnahmen in den jeweiligen Straßenzügen als tatsächlich geeignet in Betracht kämen, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu erreichen. Das Gericht müsste ferner die für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der jeweils möglichen Maßnahmen maßgeblichen Tatsachen in den Blick nehmen. Käme das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen des Luftreinhalteplans für diese Bereiche bisher unzureichend sind, müsste es zuletzt prüfen, ob Tatsachen – z. B. die zwischenzeitliche Entwicklung der Immissionswerte oder neue Prognosen – vorliegen, aufgrund derer das Planungserfordernis dennoch entfällt und die an sich gebotene Fortschreibung obsolet wird (s. hierzu oben B.I.2.a.dd und unten B.II.). Insgesamt ergäbe sich dadurch ein Aufwand, der mehr als nur geringfügig wäre und zu einer umfangreichen, von § 6 UmwRG gerade nicht gewollten amtswegigen Erweiterung des Streitstoffes führen würde.

(7) Die Rechtsfolge der innerprozessualen Präklusion nach § 6 Satz 2 UmwRG tritt kraft Gesetzes als zwingende Rechtsfolge ein und hängt nicht von einer richterlichen Ermessensentscheidung ab (BT-Drs. 18/12146, S. 16). Die Präklusion setzt auch – anders als § 87b Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 VwGO – keine Verzögerung des Verfahrens bei Berücksichtigung des Vortrags und keine vorherige Belehrung voraus (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.11.2018, 9 A 8/17, BVerwGE 163, 380, juris Rn. 13 u. 15; Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand: Februar 2019, § 6 UmwRG Rn. 2, 45 ff.). Sie stellt eine Einschränkung der Amtsermittlungspflicht und -befugnis des Gerichts nach § 86 Abs. 1 VwGO dar (vgl. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.5.2018, 12 ME 25/18, ZUR 2018, 480, juris Rn. 27 zu § 6 UmwRG; OVG Münster, Urt. v. 17.11.2017, 11 D 12/12.AK, juris Rn. 108 zu § 17e Abs. 5 FStrG a. F.): Der Kläger ist mit präkludiertem Vortrag ausgeschlossen und eine Berücksichtigung durch das Gericht damit ebenfalls unzulässig (Fellenberg/Schiller, a. a. O., Rn. 2, 53; a. A. wohl Winkler in: Hoppe/Beckmann/Kment, UVP/UMwRG, 5. Aufl. 2018, § 6 Rn. 9).

ff) Keine Prüfung der Prognosen im Zusammenhang mit dem Einsatz emissionsarmer Busse

Soweit der Kläger erstmals in der mündlichen Verhandlung Tatsachen vorgetragen hat, mit denen er die Behauptung stützt, die Prognosegrundlage des Luftreinhalteplans sei in Bezug auf den Einsatz emissionsarmer Busse nicht vollständig nachvollziehbar, so ist er mit

diesem Vortrag ebenfalls nach § 6 Satz 2 UmwRG ausgeschlossen. Das Gericht prüft den geltend gemachten Anspruch nur innerhalb des Rahmens der gemäß § 6 Satz 1 UmwRG fristgemäß vorgetragene(n) Tatsachen (s. o. B.I.2.a.aa).

Unabhängig davon ist der Vortrag für die vorliegende Entscheidung jedoch auch unerheblich: Der Kläger trägt vor, es sei nicht nachvollziehbar, dass es in 2020 tatsächlich zu einem Einsatz von 80% emissionsarmer Busse auf dem Ring 2 komme. Im Maßnahmenpaket 5 sei ab 2020 der Einsatz emissionsfreier Busse vorgesehen. Eine aktuelle Nachfrage des Klägers habe in Bezug auf die Hochbahn ergeben, dass im November 2019 nur 35 emissionsarme Busse eingesetzt würden; im Luftreinhalteplan seien jedoch 63 angegeben worden (vgl. hierzu Luftreinhalteplan, S. 82). Es laufe aktuell eine europaweite Ausschreibung, allerdings erst für eine Beschaffung für 2021. Für die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein GmbH (VHH) seien für 2020 29 emissionsfreie Busse angesetzt worden; im August 2019 seien es jedoch nur zwei Fahrzeuge gewesen. Die Hochbahn habe dem Kläger auf Nachfrage mitgeteilt, dass ein gezielter Einsatz von emissionsarmen Bussen auf bestimmten Linien nicht möglich sei, da die Busse flexibel einsetzbar bleiben müssten.

Diese behaupteten Tatsachen sind im vorliegenden Fall nicht entscheidungserheblich. Die Minderungswirkung des Maßnahmenpakets 5 wird für das Jahr 2020 in der Habichtstraße mit $0,0 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Luftreinhalteplan, S. 84) und die Minderungswirkung des dort als Einzelmaßnahme festgelegten Einsatzes emissionsarmer Busse mit $-0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ am südlichen und mit $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ am nördlichen Straßenabschnitt angegeben (Luftreinhalteplan, S. 126, Tabelle 55). Ihre Berücksichtigung fällt deshalb angesichts der für 2020 im Luftreinhalteplan prognostizierten erheblichen Grenzwertüberschreitung, die dem Zügigkeitsgebot des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG vorbehaltlich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung eindeutig nicht genügt, nicht mehr ins Gewicht. Gleiches gilt für die Straßenzüge Högerdamm, Nordkanalstraße und Spaldingstraße. Auch dort prognostiziert der Luftreinhalteplan für 2020 unter Berücksichtigung der angesetzten Minderungswirkung des Einsatzes emissionsarmer Busse von $-0,2$ bis $-0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ noch Grenzwertüberschreitungen und erfüllt deshalb das Zügigkeitsgebot nicht. Ob das Absehen von weiteren Maßnahmen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt ist, bedarf einer Abwägung (vgl. hierzu unten B.I.2.b.cc), bei der die durch den Einsatz emissionsarmer Busse eintretende Verringerung der Grenzwertüberschreitung jedoch ebenfalls nicht entscheidend ins Gewicht fällt.

b) Kein rechtmäßiges Absehen von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge im Luftreinhalteplan

Die Beklagte hat in rechtswidriger Weise davon abgesehen, im Luftreinhalteplan weitere Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung in Form von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge festzusetzen.

Wie ausgeführt verstößt eine Luftreinhalteplanung, die die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreift, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließt und sie zudem von Bedingungen abhängig macht, deren Eintritt ungewiss ist und die vom Plangeber nicht selbst herbeigeführt werden können, gegen das Zügigkeitsgebot aus Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG und § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG. Dies erfordert vorliegend insbesondere eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik von Dieselfahrzeugen und deren überproportionalem Anteil an der Überschreitung des NO₂-Grenzwertes. Soweit sich vor diesem Hintergrund (beschränkte) Verkehrsverbote für (bestimmte) Dieselfahrzeuge als die einzig geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO₂-Grenzwerte erweisen, sind derartige Maßnahmen aus unionsrechtlichen Gründen grundsätzlich zu ergreifen (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 32; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 35; OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 206 f.).

aa) Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge geeignetste Maßnahmen

An den hier in Rede stehenden Straßenzügen stellen Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge nach dem Luftreinhalteplan die am besten geeigneten Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte dar:

Nach der Verursacheranalyse des Luftreinhalteplans hat die lokale Zusatzbelastung durch Kfz-Verkehr mit ca. zwei Dritteln den größten Anteil an der NO₂-Belastung an der Luftmessstation Habichtstraße (Luftreinhalteplan, S. 50). Hauptursache der hohen lokalen Zusatzbelastung sei die kontinuierliche Zunahme von Dieselfahrzeugen, deren Stickoxidemissionen im Realbetrieb besonders hoch seien (Luftreinhalteplan, S. 52 ff.). Die Minderungswirkung einer Dieseldurchfahrtsbeschränkung mit einer Ausnahmequote von 20% veranschlagt der Luftreinhalteplan für die Habichtstraße auf -11,7 µg/m³ am nördlichen und -13,8 µg/m³ am südlichen Straßenabschnitt (vgl. Luftreinhalteplan,

S. 126, Tabelle 55). Sie stellt damit die mit Abstand wirksamste Maßnahme zur schnellstmöglichen Reduktion der NO₂-Immissionen dar. Zum Vergleich: Die zweitwirksamste Maßnahme ist die Drosselung um 6.000 Kfz/24h, deren Minderungswirkung im Luftreinhalteplan auf -6 µg/m³ geschätzt wird. Damit stellt die Dieseldurchfahrtsbeschränkung jedenfalls nach den Prognosen des Luftreinhalteplans auch die einzige Maßnahme dar, bei der jedenfalls am nördlichen Abschnitt der Habichtstraße schon im Jahr 2020 eine Einhaltung des Jahresgrenzwerts erreicht werden könnte (Prognose 2020 im Kombiszenario: 47,2 µg/m³).

Gleiches gilt für die Straßenzüge Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße. Auch hier geht der Luftreinhalteplan davon aus, dass die Belastung durch Dieselfahrzeuge den größten Verursacheranteil darstellt. Nach den Berechnungen der Beklagten wäre eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung, deren Minderungswirkung sie bei einer Ausnahmekquote von 20% mit -6,6 bis -9,7 µg/m³ veranschlagt (Luftreinhalteplan, S. 139, Tabelle 59), die einzige Maßnahme, mit der schon im Jahr 2020 eine Einhaltung des Jahresgrenzwerts erreicht werden könnte (Prognose 2020 im Kombiszenario: Nordkanalstraße 42,7 µg/m³ bzw. 45,6 µg/m³, Spaldingstraße 43 µg/m³, Högerdamm 42,8 µg/m³). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte die Wirkungen einer Drosselung wegen der von ihr erwarteten Verkehrsverlagerungen von vornherein nicht berechnet hat.

bb) Rechtsgrundlage für Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge

Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist mittlerweile geklärt, dass mit § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG in Verbindung mit den jeweiligen Vorschriften des Straßenverkehrsrechts unter Berücksichtigung der unionsrechtlichen Vorgaben in Art. 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 Luftqualitätsrichtlinie eine hinreichende Rechtsgrundlage sowohl für streckenbezogene als auch für zonale Verkehrsbeschränkungen, die nach Antriebsart und Beitrag der Kraftfahrzeuge zur Schadstoffbelastung differenzieren, existiert (vgl. im Einzelnen BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 19 ff.; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 16 ff.). Gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Die Beklagte ist im Luftreinhalteplan demnach rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, es gebe unabhängig von weiteren Verhältnismäßigkeitserwägungen für die Anordnung zonaler Fahrverbote schon keine Rechtsgrundlage (vgl. Luftreinhalteplan, S. 134, 146). Für streckenbezogene

Verkehrsbeschränkungen ist die Beklagte dagegen bereits im geltenden Luftreinhalteplan vom Bestehen einer Ermächtigungsgrundlage ausgegangen.

cc) Verhältnismäßigkeitsprüfung

Die Beklagte muss allerdings bei der Festlegung von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge im Luftreinhalteplan den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.

aaa) § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG

Eine einfachrechtliche Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG. Danach sind die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte beitragen. Diese Vorschrift regelt die anteilige Belastung mehrerer Verursacher von Grenzwertüberschreitungen durch Luftreinhaltemaßnahmen (vgl. Berkemann, ZUR 2019, 412, 413). Sie erfasst damit nur einen Ausschnitt der gebotenen Verhältnismäßigkeitserwägungen, ohne die Verhältnismäßigkeitsprüfung jedoch abschließend zu regeln. Der Plangeber muss sich danach im Luftreinhalteplan nicht nur wegen des Zügigkeitsgebots, sondern auch wegen § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG im Hinblick auf den besonders hohen Verursacheranteil von Dieselfahrzeugen an der Überschreitung des NO₂-Grenzwertes mit Verkehrsbeschränkungen für diese Fahrzeuge ernsthaft und differenziert auseinandersetzen.

bbb) Maßstab des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Neben § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG muss der Plangeber das allgemeine Verhältnismäßigkeitsprinzip beachten. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Grundrechten abzuleitende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beherrscht jegliches staatliche Handeln. Er ist auch Teil der Rechtsordnung der Europäischen Union (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 4 EUV) und auf ihn wird auch im 25. Erwägungsgrund der RL 2008/50/EG Bezug genommen (zum Vorstehenden BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 39; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 37; OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 225 ff.). Zwar liegt der Festsetzung bestimmter Grenzwerte (Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang XI RL 2008/50/EG) bereits die abstrakte Abwägung des europäischen Richtliniengebers und ihm folgend des deutschen Gesetzgebers zugrunde, dass der Gesundheitsschutz im Grundsatz gegenüber den durch

die Grenzwerteinhaltung betroffenen Interessen vorrangig ist (vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 231; Berkemann, ZUR 2019, 412, 414). Trotz dieser normativen Weichenstellung müssen jedoch auch die konkreten Einzelmaßnahmen, welche die Behörde im Luftreinhalteplan festlegt, im Einklang mit dem höherrangigen Verhältnismäßigkeitsprinzip stehen (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 232, 236). Diese Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ermöglicht auch der Wortlaut von § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG: Denn die Formulierung, die Grenzwertüberschreitung sei „so kurz wie möglich“ zu halten, umfasst nicht nur das tatsächlich, sondern auch das rechtlich Mögliche (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 237 ff.).

Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip darf eine staatliche Maßnahme auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck der Maßnahme stehen (Angemessenheit). Dies erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch sie herbeigeführten Belastungen (BVerwG, Urteile v. 27.2.2018, a. a. O., Rn. 39 bzw. Rn. 36). Auch nach der Rechtsprechung des EuGH müssen Luftqualitätspläne auf einem Ausgleich zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen beruhen (EuGH, Urt. v. 5.4.2017, C-488/15, ZUR 2017, 417, juris Rn. 106 – KOM./Bulgarien; Urt. v. 22.2.2018, C-336/16, juris Rn. 93 – KOM./Polen; vgl. auch EuGH, Urt. v. 21.12.2011, C-28/09, ZUR 2012, 291, juris Rn. 119 ff., 140 ff. – KOM./Österreich, zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit des durch ein Verkehrsverbot bewirkten Eingriffs in die unionsrechtliche Warenverkehrsfreiheit). Zu den berücksichtigungsfähigen Interessen können z. B. auch sozioökonomische und haushaltspolitische Folgen der Maßnahmen zählen (EuGH, Urt. v. 22.2.2018, a. a. O., Rn. 100 f.).

ccc) Berücksichtigungsfähige Gesichtspunkte auf der Angemessenheitsstufe

(1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind die mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit abzuwägen mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft verbunden sind (hierzu und zum Folgenden BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 40 ff.; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 38 ff.). Für die Festsetzung von Dieselfahrverboten differenziert das Bundesverwaltungsgericht zwischen

Verkehrsverboten, die lediglich einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen (streckenbezogene Verbote), und solchen, die für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz gelten (zonale Verbote):

Die mit streckenbezogenen Fahrverboten einhergehenden Beschränkungen gehen in ihrer Intensität nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrts- und Halteverbote hinaus. Sie sind deshalb von Autofahrern, Anliegern und Anwohnern grundsätzlich hinzunehmen. Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden.

Dagegen stellen zonale Verbote vor allem für die Anwohner eine deutlich weitergehende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an ihrem Kraftfahrzeug (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) dar und greifen zudem erheblich in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) der Betroffenen ein. Anwohner einer solchen Zone könnten zudem vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug mangels dortiger Nutzungsmöglichkeit zu verkaufen. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist deshalb für zonale Verkehrsverbote eine phasenweise Einführung zu prüfen. In einer ersten Stufe dürfen nur Fahrzeuge bis zur Abgasnorm Euro 4 erfasst werden; für Euro-5-Fahrzeuge darf ein zonales Verbot dagegen nicht vor dem 1. September 2019 angeordnet werden. Diese Differenzierung ist im vorliegenden Fall wegen Zeitablaufs obsolet. Bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von etwaigen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 hat der Plangeber zudem anhand aktueller Erhebungen die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu berücksichtigen. Nehmen diese deutlich stärker als bisher prognostiziert ab, muss er hierauf gegebenenfalls mit einem Verzicht auf die oder mit einer späteren Einführung eines Verkehrsverbotes jedenfalls für Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 5 reagieren.

Darüber hinaus ist dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Einzelfall durch die Bewilligung von Ausnahmen von dem zonalen Verkehrsverbot für bestimmte Gruppen, z. B. Handwerker oder Anwohner, und Einzelpersonen Rechnung zu tragen. Dabei kommt auch die Gewährung von Übergangsfristen für die Hardware-Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 in Betracht.

(2) Da die Angemessenheitsprüfung eine Abwägung der im jeweiligen Einzelfall betroffenen Interessen voraussetzt, kann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht so verstanden werden, dass sie das berücksichtigungsfähige Abwägungsmaterial von

vornherein auf die in den zitierten Entscheidungen genannten Aspekte begrenzt. Deshalb können auch andere Belange es gebieten, ganz oder teilweise, vorübergehend oder dauerhaft von der Anordnung von Verkehrsverboten abzusehen, wenn sich diese sonst als unverhältnismäßig im engeren Sinne erwiesen (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 264). Zu den berücksichtigungsfähigen Belangen zählt insbesondere auch die Gesundheit von Verkehrsteilnehmern und Anwohnern, die zu schützen die Beklagte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet ist, soweit diese z. B. zwingend durch Verdrängungsverkehre gefährdet ist, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund kann auch die Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, eine Luftreinhalteplanung verstoße jedenfalls gegen Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG, wenn sie die derzeit am besten geeigneten Luftreinhaltemaßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der überschrittenen Grenzwerte nicht ergreife, sondern das Wirksamwerden dieser Maßnahmen vor dem 1. Januar 2020 ausschließe (BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 35; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 32), nur vorbehaltlich einer Verhältnismäßigkeitsprüfung gelten.

(3) Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt sich jedoch entnehmen, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht verlangt, die mit der Überschreitung der geltenden NO₂-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit konkret Betroffener im Einzelfall zu ermitteln und mit den Belastungen und Einschränkungen abzuwägen, die mit einem Verkehrsverbot für die konkret betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer, die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft usw. einhergehen (in diese Richtung VGH Kassel, Beschl. v. 17.12.2018, 9 A 2037/18.Z, NVwZ 2019, 329, juris Rn. 17 f.).

Das Bundesverwaltungsgericht hat gerade keine nach konkreter gesundheitlicher Betroffenheit durch die NO₂-Belastung differenzierende Abwägung vorgegeben. Stattdessen hat es Vorgaben zu einem abstrakten Ausgleich durch die Unterscheidung von streckenbezogenen und zonalen Fahrverboten, die Gewährleistung unbeschränkter Mindestnutzungsdauern für bestimmte Dieselfahrzeuge durch die zeitliche Staffelung der Einführung zentraler Verbote und den Vorbehalt von Ausnahmeregelungen gemacht (vgl. zum Vorstehenden auch VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 40 ff., 68 ff.). Eine detaillierte, quantifizierende Ermittlung der gesundheitlich Betroffenen würde, wenn sie mit den zur Verfügung stehenden Erkenntnismitteln überhaupt leistbar wäre, einer effektiven Luftreinhalteplanung zuwiderlaufen. Dies widerspräche der in Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG zum Ausdruck kommenden Grundentscheidung des

europäischen Richtliniengebers, dass die Immissionsgrenzwerte aus Gründen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes ohne Ermittlung der konkret Betroffenen und ohne konkrete Risikoabwägung für die Gesundheit bestimmter Personen grundsätzlich überall im Plangebiet einzuhalten sind. Eine nach Anzahl der Betroffenen erfolgende Abwägung stünde diesem Anspruch der Richtlinie entgegen.

ddd) Kein Ausschluss von Fahrverboten nach § 47 Abs. 4a BImSchG

Die Beklagte darf die Festlegung von Fahrverboten nicht mit der Begründung ablehnen, diese seien bereits nach der durch Art. 1 des Dreizehnten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) mit Wirkung vom 12. April 2019 eingefügten Vorschrift des § 47 Abs. 4a BImSchG unverhältnismäßig, soweit der NO₂-Jahreswert 50 µg/m³ nicht überschreite (vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 31.5.2019, 1 Bs 90/19, NVwZ 2019, 1774, juris Rn. 32 f.).

(1) Nach § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG kommen Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs für Kraftfahrzeuge mit Selbstzündungsmotor wegen der Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für Stickstoffdioxid in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der NO₂-Wert von 50 µg/m³ im Jahresmittel überschritten worden ist. § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG nimmt außerdem bestimmte näher bezeichnete Kraftfahrzeuggruppen von Verkehrsverboten aus. Im Wesentlichen sind zwei Lesarten dieser Vorschrift möglich:

(a) Der Regelungsgehalt der Vorschrift könnte sich mit der Formulierung „in der Regel“ auf die Klarstellung beschränken, Fahrverbote seien nur erforderlich, wenn ohne sie nicht die Pflicht erfüllt werden könnte, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Für diese Auslegung sprechen die Gesetzesmaterialien: Die Bundesregierung hat in der Begründung zu dem Gesetzentwurf ihrer Erwartung Ausdruck verliehen, in Gebieten, in denen der NO₂-Jahresmittelwert 50 µg/m³ nicht überschreite, sei davon auszugehen, „dass der Luftqualitätsgrenzwert für Stickstoffdioxid aufgrund der Maßnahmen, die die Bundesregierung bereits beschlossen hat, gemäß den Vorgaben der Richtlinie 2008/50/EG eingehalten wird“ (BT-Drs. 19/6335, S. 9). In dieser Auslegung, wonach ein Ausnahmefall immer vorläge, wenn der Grenzwert nur mit einem Fahrverbot schnellstmöglich eingehalten werden könnte, entspräche die Regelung weitgehend der bisherigen Rechtslage und wäre insoweit überflüssig (vgl. zu dieser Auslegungsvariante eingehend VGH Mannheim, Urte. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 74 ff.; ferner Appel/Stark, NVwZ 2019, 1552, 1558 f.; Will, NZV 2019, 17, 24; Klinger, ZUR 2019, 131, 133 f.). Ihr Anwendungsbereich könnte dann ggf. in der Modifizierung des in § 47 Abs. 4 Satz 1

BlmSchG festgelegten Grundsatzes bestehen, dass die Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils gegen alle Emittenten, die zum Überschreiten der Immissionsgrenzwerte beigetragen haben, zu richten sind.

(b) Sollte § 47 Abs. 4a BImSchG dagegen – was eine näherliegende Auslegung sein dürfte – darauf abzielen, dass Fahrverbote, auch wenn sie ein erforderliches Mittel zur schnellstmöglichen Einhaltung des unionsrechtlichen Grenzwerts von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sind, grundsätzlich erst bei Überschreitung eines Jahresmittelgrenzwertes von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ rechtlich möglich sein sollen, wenn nicht im Einzelfall besondere atypische Umstände („in der Regel“) vorliegen, so wäre die Vorschrift mit vorrangigem Unionsrecht unvereinbar. Die Folge wäre, dass sie von den nationalen Gerichten im Einzelfall – so auch hier – wegen des Vorrangs des Unionsrechts unangewendet gelassen werden müsste. Denn eine solche Regelung, die ein erforderliches Mittel zur schnellstmöglichen Einhaltung des unionsrechtlichen Grenzwerts nur in atypischen Fällen gestatten würde, verstieße gegen die aus Art. 13 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG folgende Ergebnisverpflichtung der Mitgliedstaaten, Grenzwertüberschreitungen unabhängig von ihrer Höhe so kurz wie möglich zu halten (so mit ausführlicher zutreffender Begründung, der sich der erkennende Senat anschließt, OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 281 ff.; vgl. ferner VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 81 ff.; Appel/Stark, NVwZ 2019, 1552, 1557 ff.; Will, NZV 2019, 17, 24 f.; Quarch, SVR 2019, 18, 23; Laskowski, ZRP 2019, 44, 48; Klinger, ZUR 2019, 131, 133, 137).

(2) Soweit des Weiteren § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG bestimmte näher benannte Krafffahrzeugtypen (darunter Krafffahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6/VI sowie Krafffahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4 und Euro 5, sofern diese im praktischen Fahrbetrieb weniger als 270 Milligramm Stickstoffoxide pro Kilometer ausstoßen (§ 47 Abs. 4a Satz 2 Nr. 1, 2 und 6 BImSchG), von Verkehrsverboten ausnimmt, so verstößt es jedenfalls gegen Art. 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG, wenn dadurch bestimmte Maßnahmen unabhängig von Ausmaß und Dauer der Grenzwertüberschreitung und den sonstigen konkreten Einzelfallumständen von vornherein als unzulässig ausgeschlossen werden sollen, sofern die Grenzwertüberschreitung nicht durch andere Maßnahmen verhindert werden kann (OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 311). Mit einer solchen kategorischen Ausnahme bestimmter Fahrzeugtypen von möglichen Fahrverboten unterliefe der nationale Gesetzgeber die unionsrechtsrechtlich gebotene, an der Ergebnis- und Zügigkeitsverpflichtung der Mitgliedsstaaten auszurichtende Prüfung der Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahme im Einzelfall. Im Übrigen kann hier dahinstehen, ob und in welchen Fällen § 47 Abs. 4a Satz 2 BImSchG

eine zulässige Konkretisierung des am Verursacherprinzip orientierten Verhältnismäßigkeitsprinzips gemäß § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG darstellt.

eee) Darlegungsanforderungen an den Plangeber bei Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach dem Vorstehenden kann die zuständige Behörde wegen des Verhältnismäßigkeitsprinzips von bestimmten Maßnahmen der Luftreinhaltung, insbesondere Verkehrsverboten, vollständig absehen, diese in ihrem Umfang einschränken oder sie zeitlich staffeln oder sonst begrenzen. Sie muss jedoch die für die Verhältnismäßigkeitsprüfung maßgeblichen Umstände konkret darlegen und das Ergebnis ihrer notwendigerweise mit planerischen Erwägungen verknüpften Verhältnismäßigkeitsprüfung tragfähig und nachvollziehbar begründen. In der Abwägung muss sie ihre aus Art. 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG folgende unionsrechtliche Verpflichtung hinreichend gewichten und dabei auch die bisherige Dauer der Grenzwertüberschreitung berücksichtigen. Eine nachvollziehbare Begründung setzt des Weiteren voraus, dass sie sich nicht ohne sachlichen Grund auf eine isolierte Betrachtung der Wirkung von Verkehrsverboten beschränkt, sondern die Wirkungen verschiedener Verkehrsverbotsvarianten gegebenenfalls im Zusammenhang mit weiteren ernsthaft in Betracht kommenden Luftreinhaltemaßnahmen prüft (so zum Vorstehenden OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 316, 319).

fff) Subsumtion

Nach dem oben dargestellten Maßstab hat die Beklagte die Festsetzung von Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge im Luftreinhalteplan mit unzureichender Begründung als unverhältnismäßig abgelehnt.

Wie ausgeführt ist jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. Anhang XI B. RL 2008/50/EG (nach einer vorausgegangenen zehnjährigen Übergangsphase vom 19.7.1999 bis zum 31.12.2009 – vgl. Anhang XI Abschnitt B RL 2008/50/EG sowie Anhang II Abschnitt I RL 1999/30/EG) grundsätzlich schon seit dem 1. Januar 2010 verpflichtet, den NO₂-Immissionsgrenzwert einzuhalten. Gegen eine durch die Bundesrepublik Deutschland mitgeteilte Fristverlängerung nach Art. 22 Abs. 1 und 4 RL 2008/50/EG, § 21 Abs. 2 der 39. BImSchV für die Einhaltung des Jahressgrenzwertes im Ballungsraum Hamburg hat die Europäische Kommission wie ausgeführt Einwände erhoben, so dass die Frist nicht verlängert wurde. Der Grenzwert wird in den hier streitgegenständlichen Straßenzügen mithin bereits über einen sehr langen Zeitraum durchgängig und in erheblichem Umfang

überschritten. Im Falle eines lang andauernden und systematischen Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Grenzwerteinhaltung aus Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Anhang XI RL 2008/50/EG kann wie ausgeführt ein Verstoß gegen die Erfolgs- und Zügigkeitspflicht des Plangebers auch ohne detaillierte Prüfung des jeweiligen Luftreinhalteplans bejaht werden (EuGH, Urt. v. 5.4.2017, C-488/15, ZUR 2017, 417, juris Rn. 115 ff. – KOM./Bulgarien; vgl. auch Urt. v. 22.2.2018, C-336/16, juris Rn. 99 ff. – KOM./Polen; BVerwG, Urteile v. 27.2.2018, a. a. O., Rn. 34 bzw. Rn. 31). Deshalb durfte die Beklagte im Luftreinhalteplan von Maßnahmen zur Einhaltung des Grenzwertes unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nur absehen, wenn Gründe von ganz erheblichem Gewicht dies gerechtfertigt hätten. Derart gewichtige Belange sind in Bezug auf die hier zu prüfenden Straßenzüge in der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht dargelegt worden.

(1) Habichtstraße

Soweit die Beklagte im Luftreinhalteplan auf die wesentliche Verkehrsfunktion der Habichtstraße im hamburgischen Straßennetz abstellt und ausführt, aufgrund der durchschnittlichen Verkehrsbelastung von in weiten Teilen über 40.000 Kfz/24h hätte eine streckenbezogene Durchfahrtsbeschränkung erhebliche Verkehrsverlagerungen zur Folge, so ist dies allein nicht geeignet, die Unverhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten/-beschränkungen für Dieselfahrzeuge zu begründen. Dies ergibt sich, differenziert nach den von Verkehrsverlagerungen betroffenen Belangen, aus Folgendem:

(a) Gesundheitliche Beeinträchtigung der umliegenden Wohnbevölkerung durch Verlagerungsverkehre

Das Vorbringen der Beklagten zur gesundheitlichen Beeinträchtigung der umliegenden Wohnbevölkerung durch Verlagerungsverkehre im Falle eines streckenbezogenen Fahrverbots ist nicht geeignet, die Unverhältnismäßigkeit von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge zu begründen.

Die Beklagte bezieht sich zum einen auf die Belastung bestimmter angrenzender Straßen mit „ausgeprägter Wohnnutzung“. Da es sich bei den Verlagerungsverkehren ausschließlich um Diesel-Pkw und Lkw handele, steige die NO₂-Belastung dort im Vergleich zur durchschnittlichen Flottenzusammensetzung überproportional. Zum anderen führe insbesondere der erhöhte Lkw-Anteil zu einer stärkeren Lärmbelastung. Durch die Verkehrsverlagerungen würden „somit mehr Betroffene einem Anstieg der NO₂-Belastung

(wenn auch keiner Grenzwertüberschreitung) sowie einem erheblichen Anstieg der Lärmbelastung ausgesetzt“ (Luftreinhalteplan, S. 127).

Zwar ist die gesundheitliche Betroffenheit der umliegenden Wohnbevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) bei der Bestimmung der Verhältnismäßigkeit eines Verkehrsverbots zu berücksichtigen. Die Beklagte ist insoweit jedoch den an sie bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu stellenden Darlegungsanforderungen (s. o. B.I.2.b.cc.eee) nicht gerecht geworden:

Sie hat im Luftreinhalteplan (und auch im Übrigen) nicht hinreichend substantiiert dargestellt, in welchem Ausmaß die benachbarte Wohnbevölkerung durch Verlagerungsverkehre Luftschadstoff- und Lärmbelastigungen ausgesetzt wäre, die als gesundheitsschädlich zu bewerten wären. Hinsichtlich der angeführten Luftschadstoffbelastungen ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass Verkehrsverlagerungen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht ohne weiteres unzulässig sind. Da § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG kein allgemeines Minimierungsgebot enthält, sondern nur zur Einhaltung des NO₂-Grenzwertes verpflichtet, ist eine Verkehrsbeschränkung erst dann kein geeignetes Mittel mehr, um die Einhaltung des Grenzwertes sicherzustellen, wenn die hierdurch bedingten Umlenkungen von Verkehrsströmen zu einer erstmaligen oder weiteren Überschreitung des NO₂-Grenzwertes an anderer Stelle führen (vgl. BVerwG, Ur. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 66; Ur. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 65). Anderweitige Grenzwertüberschreitungen sind jedoch im Falle eines streckenbezogenen Durchfahrtsverbots in der Habichtstraße weder nach den Prognosen des Luftreinhalteplans noch nach den vorgelegten aktuellen Prognosen zu erwarten.

Vor allem aber hat sich die Beklagte im Luftreinhalteplan nicht hinreichend mit der Möglichkeit auseinandergesetzt, die Belastung der Nachbarstraßen durch eine über die Habichtstraße hinausgehende Fahrverbotszone zu vermeiden. Hierzu hätte sie verschiedene ernsthaft in Betracht kommende Varianten von Verbotszonen, differenziert nach Gebietsumfang, erfassten Fahrzeugen, zeitlichen Staffelungen und Ausnahmen, prognostisch abschätzen und im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit bewerten müssen. Dabei wäre auch zu prüfen gewesen, ob und in welchem Umfang bestimmte Verbotszonen nicht mehr nur zu Verkehrsverlagerungen führen würden, sondern zum vollständigen Wegfall von Kfz-Verkehr aus dem Plangebiet. Der Luftreinhalteplan scheidet zonale Durchfahrtsverbote dagegen von vornherein aufgrund der irrtümlichen Annahme, es gebe hierfür keine Rechtsgrundlage, als unzulässig aus. Die Klagebegründung enthält zwar

Erwägungen zur Wirkung zentraler Durchfahrtsverbote; diese erschöpfen sich jedoch letztlich in der pauschalen Behauptung, es bestünden „keine leistungsfähigen Alternativrouten“ und die Verlagerungsproblematik „würde sich angesichts der Durchgangsverkehrsfunktion der Habichtstraße bei einem beliebig weit gezogenen, zentralen Durchfahrtsverbot in genau der gleichen Weise stellen“ (Schriftsatz v. 16.11.2018, S. 24, 25). Diese Annahme wird auf keinerlei konkrete Szenarien gestützt und ist deshalb so nicht nachvollziehbar.

Selbst wenn die Annahme zutreffend wäre, so würde dies der Anordnung einer auch weitgehenden zentralen Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge nicht grundsätzlich entgegenstehen. Auch die großräumige Verdrängung von Verkehren wäre angesichts der bei Erlass der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bereits bestehenden siebenjährigen Dauer der Grenzwertüberschreitung, angesichts des Umstands, dass der Bundesrepublik Deutschland für die Einhaltung des Grenzwerts keine weitere Übergangsfrist eingeräumt worden ist, und angesichts des hohen Verursachungsanteils des motorisierten (Diesel-)Straßenverkehrs an der NO₂-Immissionsgrenzwertüberschreitung nicht unverhältnismäßig. Es gibt keinen rechtlichen Anspruch darauf, ohne Einschränkung jeden Ort mit jedem Fahrzeug erreichen zu können (vgl. auch BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 41; OVG Münster, Urt. v. 12.9.2019, 8 A 4775/18, juris Rn. 424). Angesichts der Dauer der Überschreitung des Immissionsgrenzwerts sind grundsätzlich die Möglichkeiten auszuschöpfen, andere Verkehrsmittel zu nutzen oder ggf. auf dieselbetriebene Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 6/VI umzurüsten. Reinen Durchgangsverkehren wäre es zumutbar, auf Routen außerhalb der Verbotszone bis hin zu den Grenzen des Plangebiets insgesamt auszuweichen. Härtefällen kann mit generellen oder einzelfallbezogenen Ausnahmeerlaubnissen begegnet werden.

(b) Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch Verlagerungsverkehre

Soweit die Beklagte des Weiteren auf die Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit als Folge der Mehrverkehre in bzw. an den umliegenden Straßen und Verkehrsknotenpunkten abstellt (vgl. Schriftsatz v. 16.11.2018, S. 21 ff.; im Luftreinhalteplan nicht in diesem Umfang angesprochen, vgl. allerdings Luftreinhalteplan, S. 127, 2. Absatz), so rechtfertigt auch dies ein Absehen von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge nicht.

Zwar ist die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte körperliche Unversehrtheit der Verkehrsteilnehmer ein bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung eines Verkehrsverbots zu berücksichtigendes Rechtsgut. Die Beklagte hat jedoch nicht nachvollziehbar und

substantiiert dargelegt, ob und in welchem Umfang durch Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge nicht zu verhindernde Gefahren für Verkehrsteilnehmer drohen. Sie hat zwar unter Rückgriff auf die Verdrängungsberechnungen des Verkehrsmodells LRP (vgl. insbesondere die Abbildung auf S. 22 des Schriftsatzes v. 16.11.2018) plausibel den Umfang der Verlagerungsverkehre bezogen auf einzelne Straßen und Verkehrsknotenpunkte dargestellt. Im Rahmen der dargestellten Verdrängungseffekte erscheint auch ihre Annahme, diese würden zu einer Überlastung der hierfür nicht dimensionierten umliegenden Straßen und Verkehrsknotenpunkte führen, ebenso nachvollziehbar wie die weitere Folgerung, die aus der Verlagerung resultierenden Rückstaus und – wegen des Wegfalls der Bündelungswirkung der ausnahmslos mit Lichtzeichenanlagen geregelten Habichtstraße – häufigeren Abbiegevorgänge in den Nebenstraßen erhöhten das Risiko von Verkehrsunfällen mit Personenschäden.

Es fehlt jedoch an einer substantiierten Prognose, in welchem Umfang die Beklagte einen Anstieg verletzungsträchtiger Verkehrsunfälle erwartet. Des Weiteren fehlt es an substantiierten Darlegungen dazu, dass die Wahrscheinlichkeit von Verkehrsunfällen nicht durch weitere Maßnahmen reduziert werden könnte. Schließlich fehlt es an einer Abwägung mit dem durch die Maßnahme verfolgten unionsrechtlich und gesetzlich vorgegebenen Ziel des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung durch die Einhaltung der NO₂-Immissionsgrenzwerte unter Berücksichtigung der bei Erlass der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bereits siebenjährigen Überschreitung dieses Grenzwertes. Vor allem aber hat sich die Beklagte auch hier nicht hinreichend mit der Wirkung weitergehender zonaler Durchfahrtsbeschränkungen auseinandergesetzt. Hierzu hätte sie verschiedene, ernsthaft in Betracht kommende Szenarien zonaler Verkehrsverbote prognostisch abschätzen und abwägend bewerten müssen (s. hierzu bereits oben (a)).

(c) Beeinträchtigung der betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer und der Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft

Wie ausgeführt ist bei der Prüfung von Durchfahrtsbeschränkungen auf ihre Verhältnismäßigkeit auch die Beeinträchtigung der Interessen der betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft in der Abwägung zu berücksichtigen. Die Beeinträchtigung dieser Interessen bei verschiedenen Verkehrsverbotsszenarien hat die Beklagte jedoch im Luftreinhalteplan nicht im Einzelnen gewürdigt. Sie hat lediglich pauschal auf die infrastrukturelle Bedeutung der Habichtstraße im hamburgischen Verkehrsnetz verwiesen. Allein damit lässt sich die Unverhältnismäßigkeit einer Verkehrsbeschränkung für Dieselfahrzeuge nicht begründen.

Im Übrigen gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass betroffene Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer streckenbezogene Verkehrsverbote grundsätzlich hinzunehmen haben; Sondersituationen ist im Einzelfall durch Ausnahmegenehmigungen Rechnung zu tragen. Bei zonalen Verkehrsverboten wird den Interessen der Betroffenen durch die vom Bundesverwaltungsgericht vorgegebene zeitliche Staffelung ihrer Einführung grundsätzlich hinreichend Genüge getan. Danach sind Dieselfahrverbote bis zur Abgasnorm Euro-5 im Hinblick auf die betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer bereits jetzt als verhältnismäßig anzusehen. Besonderen Interessen Einzelner sowie der Wirtschaft und der Versorgung der Bevölkerung wäre auch hier im jeweiligen Einzelfall durch Ausnahmegenehmigungen Rechnung zu tragen. Einer weiteren, konkreten Abwägung der Eigentums- und Mobilitätsinteressen der betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer von Dieselfahrzeugen bedarf es über diese, oben im Einzelnen dargestellten Abwägungsdirektiven des Bundesverwaltungsgerichts hinaus nicht.

(2) Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße

Auch soweit die Beklagte hinsichtlich der Straßenzüge Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße im Luftreinhalteplan die Unverhältnismäßigkeit von Dieseldurchfahrtsbeschränkungen mit der infrastrukturellen Bedeutung dieses Straßensystems im übergeordneten Verkehrsnetz begründet, kann dies allein ein vollständiges Absehen von Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge nicht rechtfertigen. Im Wesentlichen gilt hierzu das oben zur Habichtstraße Ausgeführte. Folgende Besonderheiten sind allerdings zu berücksichtigen:

(a) Grenzwertüberschreitungen andernorts im Plangebiet?

Die Beklagte geht im Luftreinhalteplan davon aus, ein streckenbezogenes Durchfahrtsverbot würde Grenzwertüberschreitungen am Heidenkampsweg ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$) sowie in der Amsinckstraße ($44 \mu\text{g}/\text{m}^3$), Kurt-Schumacher-Allee ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und Steinstraße ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$) verursachen. Wie ausgeführt wäre ein solches Durchfahrtsverbot dann kein geeignetes Mittel mehr, um die Grenzwerte so schnell wie möglich einzuhalten.

Die Beklagte hat es in diesem Zusammenhang jedoch unterlassen, sich im Luftreinhalteplan mit Szenarien von Fahrverbotszonen – differenzierend nach Gebietsumfang, erfassten Fahrzeugarten und zeitlichen Staffellungen sowie ggf. Kombinationen mit anderen Maßnahmen wie Drosselungen – auseinanderzusetzen und

diese abwägend zu bewerten. Es erscheint ohne weiteres möglich, Grenzwertüberschreitungen an anderen Orten durch eine entsprechende Ausweitung der Verkehrsverbotszone auszuschließen.

Lediglich ergänzend anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Beklagte in ihren im gerichtlichen Verfahren vorgelegten neuen Prognosen mittlerweile aufgrund einer Betrachtung aller vier Straßenabschnitte „als eine Zone mit zueinander in Bezug stehenden Verkehrsströmen“ selbst davon ausgeht, es werde an den betroffenen Straßen bei einer Durchfahrtsbeschränkung für Diesel-Kfz der Abgasnormen Euro 1-4 bzw. Euro 1-5 außerhalb der Zone nur zu einer Erhöhung der NO₂-Belastung, nicht aber zu einer Grenzwertüberschreitung kommen (vgl. Schriftsatz v. 30.8.2019, S. 10 f.). Die Beklagte wird deshalb bei der Neuerstellung ihrer Prognosen für die Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu prüfen haben, ob bei Verkehrsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge überhaupt noch Grenzwertüberschreitungen andernorts zu erwarten sind.

(b) Besondere Bedeutung für die Verkehrsinfrastruktur

Soweit die Beklagte auf die besondere Bedeutung der genannten Straßen als Hauptverkehrsachse, wichtigste Ost-West-Verbindung für Durchgangsverkehre, Anbindung an die Elbbrücken und die Autobahnen A 1 und A 24 verweist, kann sie damit pauschal die Unverhältnismäßigkeit von Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge ebenfalls nicht begründen.

Angesichts der Bedeutung des hinter Art. 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG stehenden Gesundheitsschutzes und der langjährigen Überschreitung des seit 2010 geltenden Grenzwertes können grundsätzlich auch einschneidende Beschränkungen der Kfz-Mobilität bis hin zu großflächigen Verkehrsbeschränkungen, die keine Ausweichrouten zulassen, verhältnismäßig sein. Des Weiteren geht es nicht um eine Vollsperrung dieser Verkehrswege, sondern um die Beschränkung ihrer Nutzung durch Dieselfahrzeuge. Den Eigentums- und Mobilitätsinteressen der betroffenen Fahrzeugeigentümer/-halter/-nutzer von Dieselfahrzeugen wird dabei wie bereits ausgeführt durch die Abwägungsvorgaben des Bundesverwaltungsgerichts, die bei zonalen Fahrverboten insbesondere eine zeitliche Staffelung der Einführung der Verbote vorsehen, hinreichend Rechnung getragen. Jenseits dessen hat die Beklagte nicht anhand verschiedener Verbotszonen-Szenarien dargelegt, ob und in welchem Umfang im Hinblick auf die Verkehrsfunktion der Straßen weitere Interessen (namentlich der Wirtschaft und der Bevölkerung unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit) in einer Weise betroffen sein könnten, dass sie sich gegen das

unionsrechtlich vorgegebene Ziel des Gesundheitsschutzes durchsetzen könnten. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass solchen Interessen nicht durch Ausnahmeregelungen, z. B. für bestimmte Nutzfahrzeuge, hinreichend Rechnung getragen werden könnte. Letzteres gilt auch, soweit die Beklagte im vorliegenden gerichtlichen Verfahren darauf verweist, die Straßen seien alternativloser Bestandteil des Positivnetzes zur Beförderung gefährlicher Güter auf Straßen im Hamburger Stadtgebiet (Schriftsatz der Beklagten v. 16.11.2019, S. 33). Es ist nicht ersichtlich, dass diesem Umstand nicht durch Ausnahmen von einem Dieselfahrverbot für entsprechende Beförderungen Rechnung getragen werden könnte.

II. Rechtsfolge: Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans/Fortschreibung nicht obsolet

Da der geltende Luftreinhalteplan nach dem Obenstehenden nicht die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der NO₂-Belastung festlegt, ist die Behörde nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG grundsätzlich verpflichtet, einen neuen Luftreinhalteplan aufzustellen.

Die Fortschreibung ist nicht zwischenzeitlich durch Entwicklungen nach Erlass des Luftreinhalteplans obsolet geworden. Grundsätzlich setzt die Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans voraus, dass ein solcher Plan im entscheidungserheblichen Zeitpunkt noch erforderlich ist. Diese Erforderlichkeit kann trotz Rechtswidrigkeit des bisherigen Plans entfallen, wenn sicher anzunehmen ist, dass eine Fortschreibung in Anbetracht des dafür notwendigen Planungszeitraums und der tatsächlichen Entwicklung der Immissionswerte keine zügigere Einhaltung der Grenzwerte mehr erreichen könnte, weil diese im voraussichtlichen Zeitpunkt des künftigen Inkrafttretens der Fortschreibung ohnehin eingehalten wären (vgl. OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 392). Eine derartige sichere Annahme lässt sich im entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht treffen.

1. Keine sichere schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung nach neuen Prognosen

a) Inhalt der neuen Prognosen

Die Beklagte hat mit dem IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 und der darauf aufbauenden BUE-Auswertung vom 23. Mai 2019/21. August 2019 sowie in der mündlichen Verhandlung

neue Prognosen aufgrund veränderter Prognosegrundlagen zur Immissionsentwicklung an den hier in Rede stehenden Straßenzügen vorgelegt:

aa) Habichtstraße

Diese gehen für 2020 davon aus, dass im sog. Kombinationsszenario im nördlichen Teil der Habichtstraße im Umfeld der dortigen Messstation NO_2 -Immissionen in Höhe von $43,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und im südlichen Teil der Habichtstraße in Höhe von $37,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu erwarten seien (BUE-Auswertung, S. 3 [unter Berücksichtigung eines Aufschlags i. H. v. $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$]; vgl. auch IVU, Endbericht v. 17.7.2019, S. 20). Von diesen Werten seien weitere $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bzw. $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Hinblick auf die bisher noch nicht vollständig umgesetzte lokale Einzelmaßnahme des Einsatzes emissionsarmer Busse abzuziehen. Im südlichen Teil der Habichtstraße werde der Grenzwert somit in 2020 ohne weitere Maßnahmen eingehalten werden. Im nördlichen Abschnitt sei außerdem der Minderungseffekt der unspezifischen Verkehrsrosselung um 4.000 Kfz/24h mit $5,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu berücksichtigen. Dadurch werde der Grenzwert dort in 2020 ebenfalls unterschritten.

bb) Spaldingstraße, Högerdamm, Nordkanalstraße

Für die Straßen Spaldingstraße, Högerdamm und Nordkanalstraße ergeben die neuen Prognosen der Beklagten für 2020 im Kombinationsszenario nur noch für den Abschnitt 22184 der Nordkanalstraße eine Grenzwertüberschreitung. Dort sind für das Haus mit der Nummer 58 zum 31. Dezember 2018 35 Anwohner gemeldet (vgl. Anlage 2 zur Sitzungsniederschrift). In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte für diesen Bereich der Nordkanalstraße eine MISKAM-Modellierung (MISKAM: Mikroskaliges Strömungs- und Ausbreitungsmodell) vom 27. November 2019 für das Kombinationsszenario im Jahr 2020 unter Berücksichtigung der angeordneten Einzelmaßnahme vorgelegt (Anlage 3 zur Sitzungsniederschrift). Diese beruht auf den Methoden und Eingangsdaten des IVU 2018-Gutachtens mit der Modifizierung, dass es die Emissionsfaktoren des HBEFA 3.3 unter Berücksichtigung der Software-Updates für Diesel-Pkw zugrunde legt (vgl. Gutachten v. 27.11.2019, S. 1 f.). Es modelliert die Belastung in zwei Höhenschichten (1,26 bis 1,8 m und 3,7 bis 4,3 m) für zwei Varianten mit unterschiedlicher Pkw-Flottenzusammensetzung (HBEFA 3.3-Flotte und für Hamburg regionalisierte Flotte). Die in einer Graphik dargestellten Ergebnisse lassen für die Höhenschicht 1,26 bis 1,8 m mit der HBEFA 3.3-Flotte auch im südlichen Bereich der Hausnummer 58 Grenzwertüberschreitungen erkennen, die kurz vor der Hauswand enden; in der Variante mit der für Hamburg regionalisierten Flotte enden die vorhandenen Überschreitungen mit deutlicheren

Abständen zur Hauswand (Gutachten v. 27.11.2019, S. 3). In der Höhengschicht 3,7 bis 4,3 m enden die Grenzwertüberschreitungen mit größerem Abstand zur Hauswand der Hausnummer 58, wobei der Abstand in der Variante mit der für Hamburg regionalisierten Flotte deutlicher ist (Gutachten v. 27.11.2019, S. 4). Aus den Graphiken ergibt sich zudem, dass im südlichen Teil der Spaldingstraße (dort sind für das Haus neben der Nr. 212 drei Anwohner gemeldet, vgl. Anlage 2 zur Sitzungsniederschrift) und im nördlichen Teil der Nordkanalstraße in allen Szenarien Grenzwertüberschreitungen zu erwarten sind.

b) Prognosemängel

Die vorgelegten neuen Modellrechnungen der Beklagten und die von ihr daraus gezogenen Schlüsse leiden jedoch nach dem oben dargestellten Maßstab der gerichtlichen Prüfung von Prognoseentscheidungen an einem der gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Mangel.

aa) Dabei kann offenbleiben, ob die Berücksichtigung der Wirkung von Software-Updates für Diesel-Pkw prognosefehlerhaft ist. Insoweit bestehen jedenfalls Zweifel an der Begründbarkeit der dem Gutachten zugrunde liegenden Minderungswirkung dieser Updates:

Das Gutachten der Beklagten hat bei der Prognose der NO_x/NO₂-Immissionen der Dieselfahrzeuge „die im Rahmen des sogenannten Diesel-Gipfels vereinbarten Softwareupdates berücksichtigt. Dabei wurde das vom UBA veröffentlichte Szenario SU1 (UBA 2017) zu Grunde gelegt, bei dem deutschlandweit 3,5 Mio. Diesel-PKW der Euronormen 5 und 1,5 Mio. Diesel-Pkw der Euronormen 6 ein Softwareupdate erhalten. Weiterhin wird im UBA Szenario SU1 davon ausgegangen, dass durch das Softwareupdate im Mittel eine NO_x/NO₂-Emissionsminderung von 25 % erzielt wird“ (IVU-Endbericht v. 17.7.2019, S. 12). Zur Berechnung des Anteils der mit einem Softwareupdate ausgestatteten Fahrzeuge an der Pkw-Flotte im Jahr 2020 haben die Gutachter mit Hilfe der Prognosedaten aus dem HBEFA, basierend auf den deutschlandweiten Zulassungsdaten des Kraftfahrtbundesamtes im Jahr 2017, die Anzahl von Euro 5-, Euro 6- sowie Euro 6D1- und Euro 6D2-Fahrzeugen für das Bezugsjahr 2020 fortgeschrieben. Anschließend haben sie unter Annahme einer Nachrüstung von insgesamt 5 Mio. Euro 5- und Euro 6-Fahrzeugen und unter der weiteren Annahme, dass die zurzeit mit einem Softwareupdate ausgestatteten Pkw sich im Jahr 2020 noch vollständig in der Flotte befinden werden, für das Jahr 2020 für Euro 5-Fahrzeuge einen Fahrzeuganteil mit Softwareupdate von 71 % und für Euro 6-Fahrzeuge von 27 % errechnet. Aus diesen Anteilen haben die Gutachter unter Zugrundelegung einer NO_x/NO₂-Emissionsminderung

von 25% einen Korrekturfaktor zur Minderung der jeweiligen Emissionsfaktoren des HBEFA für NO_x/NO₂ in Bezug auf Euro 5- und Euro 6-Fahrzeuge gebildet.

Die Aussicht auf NO₂-Emissionsreduktionen durch Software-Updates beruht auf den Ergebnissen des ersten sog. Diesel-Gipfels am 2. August 2017. Dort sagten die Automobilhersteller BMW, Daimler und Volkswagen zu, bis Ende 2018 Software-Updates für die Motorsteuerung von 5,3 Mio. Diesel-Pkw der Abgasnormen Euro 5 und Euro 6 bereit zu stellen (vgl. Ergebnisprotokoll des BMVI vom 2.8.2017, abgerufen unter https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/170802-ergebnisprotokoll-nationales-diesel-forum.pdf?__blob=publicationFile). Der IVU-Endbericht setzt sich jedoch nicht mit dem tatsächlichen derzeitigen Stand der Software-Nachrüstungen auseinander, sondern verweist zur Begründung der angenommenen Zahl nachgerüsteter Fahrzeuge auf das vom Umweltbundesamt „veröffentlichte Szenario SU 1 (UBA 2017)“ (IVU, Endbericht v. 17.7.2019, S. 12). Damit bezieht es sich auf die Stellungnahme „Wirkung der Beschlüsse des Diesel-Gipfels auf die NO₂-Gesamtkonzentration“ vom 18. August 2017 (https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/wirkung_der_beschluesse_des_diesel-gipfels_auf_die_no2-gesamtkonzentration.pdf, im Folgenden: UBA-Stellungnahme v. 18.8.2017). Diese Stellungnahme wurde etwa zwei Wochen nach dem ersten Diesel-Gipfel und damit weit vor Beginn der tatsächlichen Umsetzung der genannten Umrüstungszusage veröffentlicht. Sie versucht, die Wirkungen der Beschlüsse des ersten Dieseltgipfels in verschiedenen Szenarien abzuschätzen. Dabei kommt sie zu dem Ergebnis, dass die Software-Updates die NO₂-Emissionen der gesamten Pkw-Flotte um drei bis sieben Prozent senken *können*. Dieses Minderungspotenzial beruht auf zwei Szenarien, die das Umweltbundesamt am Beispiel zweier Standorte in Mainz und München durchspielt: In dem ersten Szenario (SU1), auf das sich der IVU-Endbericht bezieht, unterstellt sie eine Umrüstung von 5 Mio. Fahrzeugen, davon 3,5 Mio. Euro 5- und 1,5 Mio. Euro 6-Fahrzeuge und eine durch das Update bewirkte Minderung der NO_x-Emissionen von 25%, in dem zweiten Szenario (SU2) eine Umrüstung von 3,75 Mio. Fahrzeugen, davon 3 Mio. Euro 5- und 0,75 Mio. Euro 6-Fahrzeuge, und eine durch das Update bewirkte Minderung der NO_x-Emissionen von 15% (UBA-Stellungnahme v. 18.8.2017, S. 2). Es handelt sich um Annahmen zur Abschätzung der Wirkungen in verschiedenen Szenarien mit unterstellten Werten (UBA-Stellungnahme v. 18.8.2017, S. 4: „Die Wirkung wird jedoch deutlich verringert, wenn die Besitzer die Updates verweigern (z. B. nur 3,5 Mio. statt 5 Mio.) oder diese eine geringere Wirkung haben (15 % statt 25 % im Jahresmittel).“). Die Stellungnahme des Umweltbundesamtes enthält jedoch keine Begründung, aus welchen Tatsachen sich diese Minderungswerte ergeben.

Der IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 begründet ebenfalls nicht hinreichend nachvollziehbar, warum er davon ausgeht, die Software-Updates hätten eine NO₂-Emissionsreduktion von 25% zur Folge. Wie oben ausgeführt legt der Bericht seinen neuen Prognosen auch insoweit ohne weitere Begründung das in der Stellungnahme des Umweltbundesamts vom 18. August 2017 durchgespielte „optimistische“ Szenario „SU1“ mit einer unterstellten Minderungswirkung von 25% zugrunde. Das in der UBA-Stellungnahme ebenfalls aufgestellte Szenario „SU2“ mit einer Minderungswirkung von nur 15% wird in dem IVU-Endbericht gar nicht erwähnt (vgl. hierzu auch VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 51). Es fehlt letztlich jede sachliche Begründung, insbesondere durch Bezugnahme auf entsprechende empirische Untersuchungen, für die angenommene Minderungswirkung von 25% (vgl. auch VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018, 8 K 5068/15, juris Rn. 226 ff.). Ebenso wird nicht darauf eingegangen, dass das Umweltbundesamt selbst darauf hinweist, dass seine Betrachtungen von „optimistischen Annahmen“ ausgingen. So sei insbesondere die emissionsmindernde Wirkung für alle Temperaturbereiche angenommen worden (UBA-Stellungnahme v. 18.8.2017, S. 5). Auch mit der Frage, ob diese Annahme hinreichend begründet ist, setzt sich der IVU-Endbericht nicht auseinander. Zu einer zumindest nachvollziehbaren Auseinandersetzung mit dieser Frage bestand auch deshalb Anlass, weil jedenfalls substantiierte Zweifel daran vorgetragen werden, dass die Minderungswirkung unabhängig von der Außentemperatur ist (vgl. auch VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018, a. a. O., Rn. 230 ff. m. w. N.).

In der mündlichen Verhandlung hat der von der Beklagten bestellte Gutachter der Firma IVU Umwelt GmbH, Herr allerdings bekundet, es existierten weitere Studien, z. B. des Bundesverkehrsministeriums, des niedersächsischen Gewerbeaufsichtsamtes sowie des Bayerischen Landesamts für Umwelt, die alle zu einer entsprechenden Größenordnung in der Minderungswirkung gekommen seien. Diese zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung bereits vorliegenden Studien seien über seinen gutachterlichen Sachverstand ebenfalls in das Gutachten eingeflossen. Vor diesem Hintergrund lässt das Gericht offen, ob die bestehenden Zweifel an der Begründung der angenommenen Minderungswirkung der Software-Updates letztlich durchgreifen.

bb) Denn jedenfalls die Berücksichtigung einer regionalisierten Pkw-Flottenzusammensetzung für Hamburg auf Basis der Zulassungsdaten des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) stellt einen der gerichtlichen Kontrolle unterfallenden Prognosefehler dar. Er führt dazu, dass die Prognose auf einer nicht hinreichend gesicherten Tatsachengrundlage beruht.

Im Luftreinhalteplan hat die Beklagte für die Anteile der Abgasnormen bei Pkw noch auf die „typische bundesdurchschnittliche Flotte“ zurückgegriffen (Luftreinhalteplan, S. 31; IVU 2018, S. 25 ff.), die auch dem HBEFA zugrunde liegt („HBEFA-Flotte“). Ausgangspunkt der den neuen Prognosen zugrunde liegenden regionalisierten Flotte ist dagegen, wie der Gutachter der IVU Umwelt GmbH, Herr in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, der Meldedatenbestand der Pkw in Hamburg, aus dem eine fahrleistungsgewichtete Flotte gebildet wurde. Der Unterschied besteht darin, dass der Anteil an Diesel-Pkw in den im IVU-Gutachten dargestellten Jahren 2017 und 2020 bis 2022 in Hamburg (49% sowie 48%, 48%, 48%) geringer veranschlagt wird als in der HBEFA-Flotte (50,6% sowie 52%, 52,4%, 52,8%). Der Anteil an Euro-6-Dieselfahrzeugen wird in Hamburg höher angesetzt als im Bundesdurchschnitt. Außerdem werden für Hamburg ab 2020 mehr Elektrofahrzeuge erwartet (vgl. zum Ganzen IVU, Endbericht v. 17.7.2019, S. 10 f.).

Der Rückgriff auf die in Hamburg gemeldeten Fahrzeuge berücksichtigt jedoch nicht, dass an dem Verkehrsaufkommen in Hamburg vor allem werktags abhängig von der Funktion bzw. Nutzung der Straße aufgrund von Ziel-/Quellverkehr nach/aus Hamburg und aufgrund von Durchgangsverkehr wegen des erheblichen Pendlerverkehrs ggf. ein signifikanter Anteil nicht in Hamburg gemeldeter Fahrzeuge beteiligt ist. Im Jahr 2018 pendelten nach Angaben des Statistikamts Nord 354.483 Menschen zur Arbeit nach Hamburg (vgl. Excel-Tabelle „Pendler, Teilzeitbeschäftigte und Arbeitslosigkeit“ v. 22.5.2019, abrufbar unter <https://www.statistik-nord.de/zahlen-fakten/regionalstatistik-datenbanken-und-karten/metropolregion-hamburg>; ferner <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/350000-Pendler-fahren-zur-Arbeit-nach-Hamburg,pendler342.html>; zu den Pendlerzahlen für die Jahre 2016 und 2017 vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Hamburg 2018/2019, S. 122, abrufbar unter https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/Jahrb%BCcher/Hamburg/JB18HH_Gesamt_Korr_2.pdf). Auch wenn diese Zahl nicht mit der Zahl zum Einpendeln genutzter Fahrzeuge gleichzusetzen ist, so ergibt sich aus ihr jedenfalls eine hinreichende statistische Erheblichkeit der einpendelnden Pkw für die Frage, wie viele Diesel-Pkw mit welcher Abgasnorm werktags im Plangebiet am Verkehr teilnehmen.

c) Mangelnde Datenaktualität

Die vorgelegten neuen Prognosen sind außerdem mangels hinreichender Datenaktualität nicht geeignet, anstelle der Prognosen des Luftreinhalteplans nunmehr die sichere Annahme zu stützen, die Grenzwerte würden im voraussichtlichen Zeitpunkt des künftigen

Inkrafttretens der Fortschreibung ohnehin eingehalten. Denn sie beruhen gegenüber den Prognosen des Luftreinhalteplans nur auf einer selektiven Aktualisierung bzw. Veränderung der Prognosegrundlagen (HBEFA 3.3, Regionalisierung der Pkw-Flotte, Berücksichtigung Software-Updates Diesel-Pkw, Aktualisierung Schiffsemissionen und DTV). Alle anderen Datengrundlagen beruhen auf dem Stand des 2017 beschlossenen Luftreinhalteplans, der hinsichtlich der zugrunde liegenden Daten im Wesentlichen von dem Bezugsjahr 2014 ausgeht.

Der Gutachter hat in der mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen, dass eine belastbare neue Ist-Berechnung bzw. -simulation voraussetzen würde, dass man zunächst die neuen Daten in Bezug auf die Emissionsquellen Verkehr, Hausbrand, Schifffahrt, Industrie, mobile Maschinen, Schiene, Flughafen etc. erhöhe (vgl. zu diesen Emissionsquellen IVU 2018, S. 39, 122 f. mit Tabelle A-2). Zusätzlich seien die Daten für das aktuelle Bezugsjahr zu erheben. Zu welchen Ergebnissen eine Prognose bei einer derartigen vollständigen Datenaktualisierung und gegebenenfalls unter Verwendung der nunmehr aktuellen Version 4.1 des HBEFA käme, lässt sich zum hier entscheidungserheblichen Zeitpunkt nicht mit derjenigen Sicherheit vorhersagen, die Voraussetzung für das Entfallen des Planungserfordernisses wäre. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Präsentation des Umweltbundesamts vom 12. November 2019 (Schmied, Luftschadstoffe in den Städten – wie schaffen wir die notwendige Verkehrswende?, vgl. Anlage 1 zur Sitzungsniederschrift).

Die Amtsermittlungspflicht nach § 86 Abs. 1 VwGO und die Pflicht zur Herstellung der Spruchreife der Sache gebietet es nicht, dass das erkennende Gericht die vorgelegten Einschätzungen der Beklagten zur Entwicklung der NO₂-Immissionen durch Einholung weiterer aktualisierter Prognosen auf eine hinreichende Datengrundlage stellt. Die Ausübung des dabei bestehenden Prognosespielraums obliegt der Beklagten, und es ist dem Gericht verwehrt, selbst eine derartige Prognose zu stellen (vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 12.9.2019, 8 A 4775/18, juris Rn. 452 ff.). Es ist ein wesentliches Element der Luftreinhalteplanung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, dass die hierzu berufene Behörde die notwendigen Prognosen auf der Basis vollständig aktualisierter Tatsachen als Grundlage für die Aufstellung oder Fortschreibung des Luftreinhalteplans erstellt.

2. Keine ausschließliche Maßgeblichkeit der Mess-/Modellierungshöhe von 4 m

Es ist auch nicht davon auszugehen, dass im Jahr 2020 in den in Rede stehenden Straßen keine NO₂-Grenzwertüberschreitungen zu erwarten sind, weil der Grenzwert jedenfalls in 4 m Höhe nicht überschritten werden wird. Die Beklagte darf dort bei ihrer Luftreinhalteplanung nicht isoliert auf die Werte in dieser Höhe abstellen.

a) Habichtstraße: Werte in 4 m Höhe

An der Messstation Habichtstraße ergeben die tatsächlichen Messungen, dass der Grenzwert im derzeitigen Jahresmittel 2019 auch in 4 m Höhe überschritten wird. Laut IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 wurden für den Bereich um die Messstation Habichtstraße allerdings zusätzlich zu den Screeningberechnungen mit den Ausbreitungsmodellen IMMIS^{net} und IMMIS^{luft} Modellierungen mit der detaillierteren Modellierungsmethode MISKAM vorgenommen. Derartige Modellierungen für die Umgebung aller vier verkehrsnahen Luftmessstationen waren bereits für das Gutachten IVU 2018 durchgeführt worden, allerdings nur für die Modellschicht 1,2 m – 1,8 m (IVU 2018, S. 17, 20 f., 105 ff.). Die Prognosen des Luftreinhalteplans stützen sich jedoch ausdrücklich nur auf die ebenfalls auf eine Höhe von 1,5 m bezogenen Screeningberechnungen (vgl. zur Höhe Luftreinhalteplan, S. 59, 123; IVU 2018, S. 20), nicht auf die MISKAM-Modellierungen (Luftreinhalteplan, S. 59). Die MISKAM-Modellierungen in dem IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 (S. 18 f.) kommen zu dem Ergebnis, dass 2020 in der Gitterzelle der Messstation in einer Höhenschicht von 1,2 m – 1,8 m ein NO₂-Jahresmittelwert von 35,5 µg/m³ und in Höhe von 3,6 m – 4,3 m von 33 µg/m³ zu erwarten sei. Die dazu gelieferten Graphiken zur Gesamtbelastung in den unterschiedlichen Modellschichten (IVU-Endbericht v. 17.7.2019, S. 19) lassen erkennen, dass in der Höhenschicht 1,2 m – 1,8 m auf der Fahrbahn eine Gesamtbelastung zwischen 40 µg/m³ und 50 µg/m³ zu erwarten ist; in der Höhenschicht 3,6 m – 4,3 m überschreitet die Gesamtbelastung jedoch nirgendwo 40 µg/m³. In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte hierzu allerdings ausgeführt, die in dem IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 genannten NO₂-Jahresmittelwerte von 35,5 µg/m³ (1,2 – 1,8 m) und 33 µg/m³ (3,6 – 4,3 m) seien nicht so zu verstehen, dass diese Jahresmittelwerte prognostisch im Jahr 2020 dort so auftreten werden. Die Modellierung solle vielmehr belegen, dass die an der Messstation Habichtstraße in 4 m Höhe gemessenen Werte für die Beurteilung der Immissionsbelastung an den Hauswänden der umliegenden Wohnbebauung repräsentativer und geeigneter seien als die in 1,5 m Höhe gemessenen Werte (vgl. Sitzungsniederschrift, S. 10 f.). Ausgehend von den aktuell gemessenen Werten in 4 m Höhe und unter Annahme einer Minderungswirkung der zuletzt angeordneten Drosselung um 4.000 Kfz/24h von 5,4 µg/m³ geht die Beklagte deshalb davon aus, der NO₂-Grenzwert werde im Jahr 2020 in 4 m Höhe eingehalten werden.

b) Högerdamm, Spalding-/Nordkanalstraße: Werte in 4 m Höhe

Für die Straßenzüge Högerdamm, Spalding- und Nordkanalstraße existieren keine tatsächlichen Messungen. Die Prognosen des Luftreinhalteplans beziehen sich wie ausgeführt auf eine Höhe von 1,5 m. Auch der IVU-Endbericht vom 17. Juli 2019 enthält für diese Straßen keine Aussagen zur Detailmodellierung der Immissionswerte in 4 m Höhe. Das in der mündlichen Verhandlung vorgelegte Gutachten vom 27. November 2019 dagegen modelliert wie bereits dargestellt die Immissionswerte für 2020 auch für die Höhenschicht von 3,7 bis 4,3 m. In dieser Höhe enden die prognostizierten Grenzwertüberschreitungen mit größerem Abstand zur Hauswand der Nordkanalstraße 58 als in Höhe von 1,26 bis 1,8 m, wobei der Abstand in der Variante mit der für Hamburg regionalisierten Flotte deutlicher ist (Gutachten v. 27.11.2019, S. 4). Darauf lässt sich jedoch wie oben ausgeführt schon wegen der unvollständigen Datenaktualität dieser Prognose nicht die für den Wegfall des Planungserfordernisses erforderliche sichere Annahme stützen, die Grenzwerte würden im voraussichtlichen Zeitpunkt des künftigen Inkrafttretens der Fortschreibung ohnehin eingehalten.

c) Rechtliche Vorgaben zur Bestimmung der Mess-/Modellierungshöhe

Die ausschließliche Berücksichtigung gemessener oder modellierter Werte in der Habichtstraße in einer Höhe von 4 m unter Ausblendung der für eine Höhe von 1,5 m repräsentativen Werte würde nicht den rechtlichen Vorgaben der RL 2008/50/EG, des BImSchG und der 39. BImSchV entsprechen.

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 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 NO₂ 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. Diese enthält im Wesentlichen folgende Vorgaben für die Beurteilung der Luftqualität und die Lage der Probenahmestellen:

Anlage 3 Abschnitt A der 39. BImSchV regelt allgemeine Anforderungen an die Beurteilung der Luftqualität in allen Gebieten und Ballungsräumen. Danach wird die Luftqualität an allen Orten, mit Ausnahme der in Abschnitt A.2. genannten Orte, nach den Kriterien beurteilt, die in den Abschnitten B und C für die Lage der Probenahmestellen für ortsfeste Messungen festgelegt sind. Die in den Abschnitten B und C niedergelegten Grundsätze gelten auch insoweit, als sie für die Bestimmung der spezifischen Orte von Belang sind, an denen die Werte der einschlägigen Schadstoffe ermittelt werden, wenn die Luftqualität durch orientierende Messungen oder Modellrechnungen beurteilt wird.

Nach Anlage 3 Abschnitt A.2.a) und c) der 39. BImSchV 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 sind bei den Messungen bzw. Modellrechnungen in den hier in Rede stehenden Straßenzügen nicht erfüllt.

Anlage 3 Abschnitt B der 39. BImSchV stellt Kriterien für die großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen auf: Nach Abschnitt B.1.a) ist der Ort von Probenahmestellen, an denen Messungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit vorgenommen werden, so zu wählen, dass Daten gewonnen werden (1. 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 (2. Spiegelstrich) zu Werten in anderen Bereichen innerhalb von Gebieten und Ballungsräumen, die für die Exposition der Bevölkerung allgemein repräsentativ sind. Gemäß Abschnitt B.1.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 x 250 m bei Probenahmestellen für Industriegebiete repräsentativ sind.

Abschnitt C regelt die kleinräumigen Standortkriterien und sieht neben zahlreichen weiteren Vorgaben u. a. vor, 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. Ein höher gelegener Einlass kann angezeigt sein, wenn die Messstation Werte liefert, die für ein großes Gebiet repräsentativ sind.

Die dem Luftreinhalteplan bisher zugrunde liegenden Messungen in einer Höhe von 1,5 m bzw. die Modellierung für eine vergleichbare Höhenschicht stehen im Einklang mit diesen Vorgaben (unten aaa). Die genannten Vorschriften eröffnen der Beklagten darüber hinaus auch kein Ermessen, Mess- bzw. Modellierungsort und -höhe so zu wählen, dass die Werte in einer Höhe von 1,5 m ausgeblendet und nur noch die (niedrigeren) Werte in einer Höhe von 4 m als maßgeblich erachtet werden (unten bbb).

aaa) Die Einhaltung der in Anlage 3 Abschnitt B.1.b) (Repräsentativität der Messstation für einen Straßenabschnitt von mindestens 100 m) sowie Anlage 3 Abschnitt C der 39. BImSchV (Kriterien für die kleinräumige Ortsbestimmung) aufgestellten Anforderungen wurde von der TÜV Rheinland Energy GmbH in einem von dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) in Auftrag gegebenen Gutachten bestätigt (vgl. TÜV Rheinland Energy GmbH, Begutachtung der Positionierung verkehrsnaher Probenahmestellen zur Messung der NO₂-Konzentrationen an ausgewählten Standorten – Endbericht vom 27.6.2019, S. 7, 33, 118 ff., 204 – Anlage B 3). Sie wird von keinem Beteiligten in Frage gestellt.

Die Messung in einer Höhe von 1,5 m erfüllt auch die Standortkriterien nach Anlage 3 Abschnitt B.1.a), 1. Spiegelstrich der 39. BImSchV. Sie ermöglicht die Erhebung von Daten über einen Bereich innerhalb des Ballungsraums Hamburg (vgl. zur Definition des Ballungsraums Art. 2 Nr. 17 RL 2008/50/EG bzw. § 1 Nr. 4 der 39. BImSchV), 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.

Diese Kriterien sind – anders als die des Abschnitts C – von vornherein nicht darauf gerichtet, Vorgaben zur Messhöhe zu machen (a. A. Schink/Dingemann, UPR 2019, 241, 248, die das Signifikanzkriterium auch auf die Messhöhe übertragen). Sie regeln vielmehr die Auswahl des Bereichs, in dem zu messen ist. Der nicht legal definierte Begriff des Bereichs ist als Teilgebiet innerhalb des Ballungsraums auszulegen. Der deutsche Begriff des „Bereichs“ könnte zwar auch Höhenbereiche einschließen. Die englische („areas within zones and agglomerations“), französische („les endroits des zones et des agglomerations“), spanische („las áreas situadas dentro de zonas y aglomeraciones“) und italienische („aree all'interno di zone ed agglomerati“) Fassung lässt jedoch deutlich erkennen, dass ein

Flächenausschnitt des Ballungsraums bezeichnet werden soll. Auch die systematische Einordnung des Abschnitts B führt zu dieser Auslegung: Seine Überschrift lautet „Großräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen“. Die „Kleinräumige Ortsbestimmung“ wird dagegen ausdrücklich in Abschnitt C geregelt, der auch Vorgaben zur Messhöhe enthält. Außerdem bezieht sich Abschnitt A. 2.a) auf „Orte innerhalb von Bereichen“, womit offensichtlich lokale Punkte innerhalb der Fläche eines Bereichs gemeint sind. Aus Abschnitt B.1.b) ergibt sich, dass ein solcher Bereich bei Probenahmestellen für den Verkehr mindestens einen Straßenabschnitt von nicht weniger als 100 m Länge umfassen muss (vgl. insoweit auch Schink/Dingemann, UPR 2019, 241, 244).

Die weitere Vorgabe, dass es sich bei diesen Teilgebieten um solche handeln muss, 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, ist vor dem Hintergrund dieses Verständnisses des Begriffs „Bereich“ auszulegen: Zu messen ist in den Teilgebieten, in denen bezogen auf den gesamten Ballungsraum die „höchsten Werte“ auftreten. Die Vorschrift soll dadurch sicherstellen, dass in den besonders stark durch Schadstoffimmissionen belasteten Bereichen des Ballungsraums gemessen wird (vgl. auch EuGH, Urt. v. 26.6.2019, C-723/17, NVwZ 2019, 1105, Lies Craeynest, juris Rn. 39: „Bereiche eines Gebiets oder eines Ballungsraums [...], die durch ein bestimmtes Verschmutzungsniveau gekennzeichnet sind“). Denn würden die Probenahmestellen nicht in den Bereichen eingerichtet, in denen tatsächlich die höchsten Konzentrationen auftreten, könnte die Wirksamkeit der Richtlinie erheblich beeinträchtigt werden (vgl. Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 28.2.2019, Rs. C-723/17, Lies Craeynest u. a., Rn. 54). Der nördliche Abschnitt der Habichtsstraße ist innerhalb des Ballungsraums Hamburg ein durch NO₂-Immissionen besonders stark belastetes Teilgebiet.

Die Wohnbevölkerung im Bereich der Luftmessstation Habichtstraße ist dieser Immissionsbelastung auch 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. Dies ist bei der in der Habichtstraße ansässigen Wohnbevölkerung ohne weiteres zu bejahen, unabhängig davon, ob man den signifikanten Zeitraum mit einer Stunde oder – wovon auszugehen sein dürfte, wenn es um den Jahresgrenzwert geht – mit einem Jahr veranschlagt (so auch Schink/Dingemann, UPR 2019, 241, 244; für ersteres wohl Nagl/Spangl/Buxbaum, Probenahmestellen zur

Bestimmung der Luftqualität, Studie vom 18. März 2019 im Auftrag des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des EP [vgl. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631055/IPOL_STU\(2019\)631055_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631055/IPOL_STU(2019)631055_DE.pdf)], S. 28, unter Bezugnahme auf den kürzesten Mittelungszeitraum des betreffenden Grenzwerts, bei NO₂ also nach Anlage 11 Abschnitt B der 39. BImSchV eine Stunde). 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 Anlage 3 Abschnitt B.1.a), 1. Spiegelstrich der 39. BImSchV lässt sich dagegen entnehmen, dass die Grenzwerte auch direkt vor oder in den Wohnungen überschritten werden müssen. Hiergegen spricht zuletzt auch die Vorgabe in Anlage 3 Abschnitt C UAbs. 6 der 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.

bbb) Es steht vorliegend auch nicht im Ermessen der Beklagten, die Mess- bzw. Modellierungshöhe in der Habichtstraße auf 4 m zu beschränken.

Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 i. V. m. UAbs. 1 RL 2008/50/EG regelt die Pflicht der Mitgliedsstaaten sicherzustellen, dass „überall“ in ihren Gebieten und Ballungsräumen die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte für Stickstoffdioxid von dem dort festgelegten Zeitpunkt an nicht mehr überschritten werden. Die Richtlinie lässt an keiner Stelle erkennen, dass sie trotz dieser Regelung jenseits der Orte, an denen die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte nicht beurteilt wird (vgl. Anhang III Abschnitt A.2 RL 2008/50/EG), die Grenzwertüberschreitung an bestimmten Stellen eines Ballungsgebietes dennoch für hinnehmbar hält. Der EuGH hat im Einklang damit entschieden, dass jede Grenzwertüberschreitung, die die Beklagte im Rahmen der für die Messung geltenden Vorgaben festgestellt hat, zu berücksichtigen ist (vgl. EuGH, Urt. v. 26.6.2019, C-723/17, NVwZ 2019, 1105, Lies Craeynest, juris Rn. 48, 58, 68). Aufgrund dieser Verpflichtung kann die Beklagte weder für die Vergangenheit geltend machen, die für eine Höhe von 1,5 m ermittelten Werte seien unbeachtlich, weil sie an anderer Stelle „günstigere“ Messergebnisse hätte erzielen können (ebenso bereits VG Hamburg, Urt. v. 5.11.2014, 9 K 1280/13, juris Rn. 36; ferner Schink/Dingemann, UPR 2019, 285, 288), noch kann sie bei zukünftigen Prognosen die Werte für die Höhe von 1,5 m unberücksichtigt lassen.

Ein solches Wahlrecht zwischen mehreren gleichwertigen Messhöhen folgt insbesondere nicht aus Anhang III Abschnitt C RL 2008/50/EG bzw. Anlage 3 Abschnitt C der 39. BImSchV. Zwar ist dort nach dem Einleitungssatz „Soweit möglich ist Folgendes zu berücksichtigen“ geregelt, dass sich der Messeinlass „im Allgemeinen“ (Anhang III RL 2008/50/EG) bzw. „grundsätzlich“ (Anlage 3 der 39. BImSchV) in einer Höhe zwischen 1,5 m (Atemzone) und 4 m über dem Boden befinden muss. Doch auch wenn die Unbestimmtheit dieser Höhenfestlegung und der zugleich bestehende Möglichkeitsvorbehalt der Beklagten im Grundsatz ein Ermessen bei der Bestimmung der Messhöhe eröffnet, so wird die Ausübung dieses Ermessen wiederum durch Sinn und Zweck von Art. 13 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 7 Abs. 1 und Anhang III RL 2008/50/EG bzw. Anlage 3 der 39. BImSchV begrenzt:

Die Luftqualitätsrichtlinie dient dem Gesundheitsschutz (vgl. insbesondere Erwägungsgründe 1 und 2 sowie Art. 1 Nr. 1 und Anhang III Abschnitt B. 1. [„Schutz der menschlichen Gesundheit“] RL 2008/50/EG). Sie beruht auf der Annahme, dass die Überschreitung der nach Art. 13 RL 2008/50/EG einzuhaltenden Grenzwerte zu einer großen Zahl vorzeitiger Todesfälle führt, und konkretisiert damit die aus Art. 2 Abs. 1 GrCh (Recht auf Leben) und Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 37 GrCh und Art. 191 Abs. 2 AEUV (Gebot eines hohen Umweltschutzniveaus) folgenden Schutzpflichten der Union (zum Vorstehenden EuGH, Urt. v. 26.6.2019, C-723/17, NVwZ 2019, 1105, Lies Craeynest, juris Rn. 33 sowie Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 28.2.2019, Rs. C-723/17, Lies Craeynest u. a., Rn. 53). Die Probenahmestellen sind das wichtigste Instrument zur Beurteilung der Luftqualität. Die Mitgliedstaaten bedienen sich ihrer, um in Einklang mit Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG sicherzustellen, dass die jeweiligen Schadstoffgrenzwerte überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen eingehalten werden; dabei kommt ihrem Standort eine entscheidende Rolle zu (EuGH, Urt. v. 26.6.2019, a. a. O., Rn. 47 f.). Vor diesem Hintergrund sieht der EuGH den Richtlinienzweck nicht nur gefährdet, wenn Mitgliedstaaten die Probenahmestellen unter Missachtung der von der Richtlinie aufgestellten Kriterien einrichten (EuGH, Urt. v. 26.6.2019, a. a. O., Rn. 49). Eine solche Gefahr besteht vielmehr auch dann, „wenn die zuständigen nationalen Behörden nicht innerhalb der Grenzen des ihnen durch die Richtlinie 2008/50 eingeräumten Ermessensspielraums danach streben, die Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen. Vor allem dann, wenn Messungen *an mehreren Standorten* grundsätzlich Informationen über die am stärksten belasteten Orte im Sinne von Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich der Richtlinie liefern können, obliegt es daher den zuständigen nationalen Behörden, *den Standort der Probenahmestellen so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird.* [...] Auch wenn die Wahl der Standorte von

Probenahmestellen komplexe technische Bewertungen erfordert, ist das Ermessen der zuständigen nationalen Behörden folglich durch den Zweck und die Ziele der einschlägigen Rechtsvorschriften eingeschränkt.“ (EuGH, Urt. v. 26.6.2019, a. a. O., Rn. 50 und Rn. 52 – Hervorhebungen hinzugefügt). Der nach dem Wortlaut der Vorgaben in Anhang III RL 2008/50/EG bestehende Spielraum der Mitgliedstaaten bei der Standortbestimmung wird also durch den Schutzzweck der Richtlinie und die ihm dienende Verpflichtung, die Grenzwerte überall einzuhalten (Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 RL 2008/50/EG), dahingehend reduziert, dass unter den möglichen Standorten diejenigen zu wählen sind, an denen die höchsten Belastungen zu erwarten sind (vgl. hierzu auch Will, NJW 2019, 2816, 2817; a. A. Schink/Dingemann, UPR 2019, 285, 286, 288).

Vor diesem Hintergrund kann die – im Zusammenhang mit der einem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden lufthygienischen Untersuchung getroffene – Aussage des Bundesverwaltungsgerichts, nach den Vorgaben der Anlage 3 zur 39. BImSchV sei die Luftqualität über Gehwegen dann nicht zu beurteilen, wenn dort lediglich ständig wechselnder Fußgängerverkehr stattfindet (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, 9 A 19/11, NVwZ 2013, 649, juris Rn. 42), zumindest in dem hier relevanten Kontext der Bestimmung der Verpflichtung der Beklagten aus § 47 Abs. 1 BImSchG zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht gelten. Dies wäre mit Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 und 2 RL 2008/50/EG und den Grundsätzen der „Lies Craeynest“-Entscheidung des EuGH nicht vereinbar.

Daraus folgt für den vorliegenden Fall, dass die Beklagte in der Habichtstraße die NO₂-Immissionen nicht ausschließlich in einer Höhe von 4 m messen bzw. modellieren oder allein die in dieser Höhe erhobenen Werte für maßgeblich halten darf. Sie muss auch die Werte in der niedrigeren Höhe ab 1,5 m in den Blick nehmen, wenn – wie es hier der Fall ist – gerade dort und nicht auf 4 m Höhe Grenzwertüberschreitungen zu erwarten sind. In einer Mess-/Modellierungshöhe von 1,5 m sind in der Habichtstraße sowohl bei Heranziehung des Jahresmittelwerts 2018 (55 µg/m³) als auch des im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegenden Durchschnittswerts für Januar bis Oktober 2019 (49,1 µg/m³) Grenzwertüberschreitungen für das Jahr 2020 selbst dann nicht sicher auszuschließen, wenn man unterstellt, dass die von der Beklagten angeordnete Drosselung um 4.000 Kfz/24h eine Minderungswirkung von 5,4 µg/m³ hat. Gleiches gilt, wenn man die Prognosen des Luftreinhalteplans zugrunde legt, der für den nördlichen Teil der Habichtstraße im Kombinationsszenario für 2020 einen NO₂-Jahresmittelwert von 47,2 µg/m³ prognostiziert (47,2 µg/m³ - 5,4 µg/m³ Drosselung - 0,5 µg/m³ Einzelmaßnahme Busflottenerneuerung = 41,3 µg/m³).

d) Ablehnung der Beweisanträge der Beklagten in der mündlichen Verhandlung

aaa) Nach dem Obenstehenden war der in der mündlichen Verhandlung gestellte Beweisantrag der Beklagten abzulehnen, zum Beweise dessen, dass im streitgegenständlichen Abschnitt der Habichtstraße aufgrund der bestehenden räumlichen Gegebenheiten, insbesondere der Bauweise, Gebäudehöhe, Lücken der Bebauung, Straßenbreite, Luftzirkulation, die in 4 m Höhe erhobenen Messwerte bezogen auf das Richtlinienziel effektiven Gesundheitsschutzes der dort ansässigen Wohnbevölkerung für die Beurteilung der Belastung geeigneter und repräsentativer sind als Messwerte, die in 1,5 m Höhe erhoben werden, ein Sachverständigengutachten einzuholen.

Sollte dieser Antrag auf die Klärung der Frage gerichtet gewesen sein, inwieweit die Messungen in 1,5 m bzw. 4 m Höhe die Vorgaben der Anlage 3 Abschnitt B.1.a) und C der 39. BImSchV erfüllen, so handelt es sich um eine Rechtsfrage. Nach § 244 Abs. 3 Satz 1 StPO (in der zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung geltenden Fassung), der im Verwaltungsprozess analog gilt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.9.2014, 8 B 15/14, ZOV 2014, 268, juris Rn. 8), ist ein Beweisantrag abzulehnen, wenn die Erhebung des Beweises unzulässig ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Beweisantrag nicht auf eine dem Beweis zugängliche Tatsache, sondern eine dem Gericht obliegende rechtliche Wertung gerichtet ist.

Sollte der Beweisantrag dagegen auf die Klärung der Frage gerichtet gewesen sein, dass die tatsächlich in 4 m Höhe gemessenen Werte eher denjenigen der Belastung an der Hauswand der dortigen Wohnbebauung entsprechen, so musste das Gericht dem ebenfalls nicht nachgehen. Nach § 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO a. F. analog darf ein Beweisantrag abgelehnt werden, wenn die Tatsache, die bewiesen werden soll, für die Entscheidung ohne Bedeutung ist. Nach dem Vorstehenden war die aufgeworfene Tatfrage jedenfalls deshalb nicht entscheidungserheblich, weil das Ermessen der Beklagten bei der Wahl des Mess-/Modellierungsorts dahingehend eingeschränkt ist, dass dieser so zu wählen ist, dass die Gefahr der unbemerkten Überschreitung des Grenzwerts zu minimieren ist. Sie darf deshalb wie ausgeführt nicht allein auf die Werte in 4 m Höhe abstellen, ohne dass dies von der Beantwortung der Beweisfrage abhängt.

bbb) Der weitere Beweisantrag, zum Beweise dessen, dass die bereits ins Werk gesetzte Drosselung um 4.000 Kraftfahrzeuge pro Tag im streitgegenständlichen Teil der

Habichtstraße zu einer Reduktion der NO₂-Belastung um 5,4 µg/m³ führt, ein Sachverständigengutachten einzuholen, war ebenfalls abzulehnen.

Das Gericht hat ihn in der mündlichen Verhandlung mit der Begründung abgelehnt, dass die Beweistatsache nicht entscheidungserheblich ist (§ 244 Abs. 3 Satz 2 Var. 2 StPO a. F. analog). Denn die Drosselung ist als Maßnahme nicht im Luftreinhalteplan festgelegt und ihre Minderungswirkung für die Frage, ob der Grenzwert alsbald eingehalten werde, daher nicht zu berücksichtigen. Dies beruhte auf folgenden Erwägungen:

Die Wirkung nachträglich angeordneter, planunabhängiger Einzelmaßnahmen ist bei der gerichtlichen Beurteilung, ob ein Anspruch auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG besteht, grundsätzlich nicht zu berücksichtigen.

Nach Auffassung des Senats folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG grundsätzlich eine Pflicht der für die Luftreinhalteplanung zuständigen Behörde, die Prüfung und Festlegung weiterer Luftreinhaltemaßnahmen ausdrücklich zum Inhalt einer Planfortschreibung zu machen. Der in der Literatur vertretenen Ansicht, das Planungserfordernis entfalle, wenn sich die Grenzwertüberschreitung durch unmittelbar greifende Anordnungen und Einzelmaßnahmen nach § 45 Abs. 1 Satz 1 BImSchG beseitigen lasse, soweit diese zu einer dauerhaften Einhaltung des Immissionsgrenzwertes führten (vgl. Jarass, BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 47 Rn. 11 m. w. N.; Schink in: Feldhaus, BImSchR, 2. Aufl., Stand: Juni 2018, § 47 Rn. 117 m. w. N.), folgt der Senat nicht.

Zwar ist anerkannt, dass neben einer Pflicht auf Erlass oder Fortschreibung eines Luftreinhalteplans grundsätzlich auch eine Pflicht (nebst korrespondierendem Anspruch Betroffener) auf planunabhängige Maßnahmen im Sinne der Aufgabenzuweisungsnorm des § 45 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bestehen kann; darunter können auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen nach § 45 StVO fallen (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.9.2007, 7 C 36/07, BVerwGE 129, 296, juris Rn. 21 ff.; Beschl. v. 29.3.2007, 7 C 9/06, BVerwGE 128, 278, juris Rn. 25 ff.; ferner Urt. v. 18.11.2004, 4 CN 11/03, BVerwGE 122, 207, juris Rn. 37; Urt. v. 26.5.2004, 9 A 6/03, BVerwGE 121, 57, juris Rn. 24; OVG Münster, Urt. v. 9.10.2012, 8 A 652/09, NWVBl. 2013, 416, juris Rn. 46 ff., 55 ff.).

Im vorliegenden Fall geht es jedoch nicht um die Frage, ob ein Betroffener anstelle einer Planaufstellung auch eine planunabhängige Einzelmaßnahme verlangen könnte, sondern darum, ob ein Hoheitsträger auch mit solchen Maßnahmen seine Pflicht zur Aufstellung bzw. Fortschreibung eines Luftreinhalteplans nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG erfüllen

kann (offen gelassen in VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 63). Bereits der Wortlaut des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG legt eine Pflicht zur ausdrücklichen Regelung in einem Luftreinhalteplan nahe. Danach sind die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen *in einem hierzu aufzustellenden Luftreinhalteplan* festzulegen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG besteht also zunächst eine dem Vollzug vorgeschaltete Planungspflicht, die auch die Pflicht zur Fortschreibung umfasst, wenn der bisherige Plan nicht ausreichend ist (vgl. auch Schink, a. a. O., § 47 Rn. 119; Jarass, a. a. O., § 47 Rn. 12). Der korrespondierende Anspruch des Klägers aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ist mithin nicht auf den Erlass bestimmter Maßnahmen beschränkt, sondern umfasst gerade auch deren Festlegung in einem Luftreinhalteplan. Dieser Anspruch kann nicht aufgrund nachträglicher planexterner Maßnahmen erfüllt werden, weil diese nicht dieselbe Bindungswirkung haben wie eine Aufnahme der Maßnahme in einen Luftreinhalteplan. Luftreinhaltepläne entfalten, auch wenn sie als ein der Verwaltungsvorschrift ähnliches Handlungsinstrument (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 18) keine Außenwirkung haben, nach Maßgabe des § 47 Abs. 6 BImSchG verwaltungsinterne Bindungswirkung gegenüber allen Trägern öffentlicher Verwaltung (Jarass, a. a. O., § 47 Rn. 53 f.; Schink, a. a. O., § 47 Rn. 97 f.). Danach sind die Maßnahmen, die Pläne gemäß § 47 Abs. 1 bis 4 BImSchG festlegen, durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem BImSchG oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen. Die Pflicht zur Durchsetzung durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG ist, soweit die einschlägigen Rechtsgrundlagen dies ermöglichen, unbedingt (Schink, a. a. O., § 47 Rn. 102). Den Bereich der hier in Rede stehenden verkehrslenkenden Maßnahmen regelt die Sondervorschrift des § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach beschränkt oder verbietet die zuständige Straßenverkehrsbehörde den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften, soweit ein Luftreinhalteplan oder ein Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG dies vorsehen. Verkehrsbeschränkungen, die Gegenstand eines Luftreinhalteplans sind, sind nach dieser Vorschrift in Verbindung mit den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften von der Straßenverkehrsbehörde umzusetzen, ohne dass dieser ein Entschließungsermessen zukommt (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 25.1.2011, 8 A 2751/09, ZUR 2011, 199, juris Rn. 83; Jarass, a. a. O., § 40 Rn. 11 f.; Reese in: BeckOK, UmweltR, Stand: 1.12.2017, § 40 BImSchG Rn. 8a). Diese Bindungswirkung fehlt bei planexternen Verkehrsbeschränkungen grundsätzlich. Sie stehen im Ermessen der Straßenverkehrsbehörde und könnten von

dieser nach Ermessen auch wieder rückgängig gemacht werden. In letzterem Fall müsste ein Kläger erneut um Rechtsschutz nachsuchen, der entweder auf Planfortschreibung oder den Erlass planexterner Maßnahmen gerichtet ist. Eine Behörde hätte es dann in der Hand, durch die nachträgliche Anordnung planexterner Maßnahmen in gerichtlichen Verfahren auf Planfortschreibung die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes zu unterlaufen.

ccc) Offen bleiben kann, inwieweit die nach Ablehnung des Beweisantrags in der mündlichen Verhandlung zu Protokoll gegebene Erklärung der Beklagten, sie verpflichte sich, „die verfügte und ins Werk gesetzte Drosselung des Verkehrs im streitgegenständlichen Bereich der Habichtstraße um 4.000 Kfz pro Tag erst aufzuheben oder zu reduzieren, sobald auch ohne Drosselung in einer entsprechenden Höhe eine Einhaltung des Wertes nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV sichergestellt ist“, die Maßnahme in einer Weise verbindlich macht, die ihre Aufnahme in einen Luftreinhalteplan entbehrlich macht.

Denn wie ausgeführt sind in der Habichtstraße in einer Mess-/Modellierungshöhe von 1,5 m bei Heranziehung sowohl des Jahresmittelwerts 2018 ($55 \mu\text{g}/\text{m}^3$) als auch des im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vorliegenden Durchschnittswerts für Januar bis Oktober 2019 ($49,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$) Grenzwertüberschreitungen für das Jahr 2020 selbst dann nicht sicher auszuschließen, wenn das Gericht unterstellt, dass die von der Beklagten angeordnete Drosselung um 4.000 Kfz/Tag eine Minderungswirkung von $5,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ besitzt. Gleiches gilt, wenn man die Prognosen des Luftreinhalteplans zugrunde legt, der für den nördlichen Teil der Habichtstraße im Kombinationsszenario für 2020 einen NO_2 -Jahresmittelwert von $47,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ prognostiziert ($47,2 \mu\text{g}/\text{m}^3 - 5,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Drosselung - $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Einzelmaßnahme Busflottenerneuerung = $41,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Die Beweistatsache wäre also – unabhängig von der aus der Sitzungsniederschrift ersichtlichen Begründung des den Beweisantrag ablehnenden Beschlusses – auch unerheblich.

III. Anforderungen an die Fortschreibung

1. Inhaltliche Anforderungen

a) Allgemeine Vorgaben

Bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans hat die Beklagte die durch das Gericht bei der Prüfung der Rechtswidrigkeit des bestehenden Luftreinhalteplans in seiner 2. Fortschreibung dargelegten Maßstäbe und Grundsätze zu berücksichtigen. Sie muss beachten, dass der zu erlassende Luftreinhalteplan die NO₂-Belastungen dauerhaft vermindern muss und die NO₂-Immissionsgrenzwerte so schnell wie möglich einzuhalten sind. Bei der Fortschreibung muss die Beklagte zudem möglichst aktuelle Daten heranziehen und ihrer Prognose zugrunde legen. Dazu gehört, dass sie u.a. die aktuelle Version des Handbuchs für Emissionsfaktoren für den Straßenverkehr berücksichtigt.

Nach den Prognosen des derzeitigen Luftreinhalteplans sind Diesel-Durchfahrtsbeschränkungen die einzigen Maßnahmen, die zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes in den hier in Rede stehenden Straßen geeignet sind. Die Beklagte hat in rechtswidriger Weise davon abgesehen, sie im Luftreinhalteplan festzulegen. In der Fortschreibung muss sie deshalb die in Betracht kommenden Varianten sowohl streckenbezogener als auch zonaler Durchfahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge in den Blick nehmen. Dennoch ist ihr planerischer Gestaltungsspielraum bei der Fortschreibung des Plans nicht darauf reduziert, ein Verkehrsverbot für bestimmte Strecken oder eine bestimmte Zone festzusetzen. Deshalb ist es dem erkennenden Gericht verwehrt, der Beklagten die Festlegung eines nach Art und Umfang bestimmten Verkehrsverbots aufzugeben. Denn die gebotene Beurteilung der Erforderlichkeit und Angemessenheit eines bestimmten Verkehrsverbots nach Maßgabe des oben dargelegten Verhältnismäßigkeitsmaßstabs hängt von den Ergebnissen der von der Beklagten im Zuge der Fortschreibung zu erstellenden Immissionsprognosen auf vollständig aktualisierter Datengrundlage und der Prüfung der verschiedenen Varianten denkbarer Verkehrsbeschränkungen – insbesondere bezüglich des Gebiets eines zonalen Verkehrsverbots, des Umfangs der erfassten Fahrzeuge differenziert nach Antriebsart und der abstrakten Regelung bestimmter Ausnahmegruppen sowie etwaiger zeitlicher Staffelungen, ggf. in bisher noch nicht erwogener Kombination mit Drosselungen oder anderen Maßnahmen – ab (vgl. hierzu auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 395). Nicht ausgeschlossen erscheint es außerdem, dass die aktualisierten Prognosen ergeben, dass die Grenzwerteinhaltung in bestimmten Straßen auch durch Verkehrs-drosselungen erreicht werden kann.

Wegen der Präklusionswirkung des § 6 UmwRG bezieht sich die mit diesem Urteil aufgegebenen Pflicht zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans nur auf die Situation in den hier in Rede stehenden Straßen Habichtstraße sowie Högerdamm, Spaldingstraße und

Nordkanalstraße. Es liegt bei der Beklagten, ob sie in Anbetracht ihrer Gesetzesbindung und zur Vermeidung erneuter Verfahren bei der anstehenden Fortschreibung auch weitere, durch das Gericht nicht geprüfte Bereiche des Plangebiets, in denen die Vorgaben der RL 2008/50/EG, des BImSchG sowie der 39. BImSchV im Lichte der Maßstäbe der vorliegenden Entscheidung möglicherweise ebenfalls nicht eingehalten werden, in die Planung einbezieht.

b) Notwendigkeit einer zweiten Planungsstufe im Luftreinhalteplan

Die Beklagte ist zudem verpflichtet, wegen der aus der Natur der Sache folgenden Unvermeidbarkeit von Prognoseunsicherheiten weitere Maßnahmen für den Fall festzusetzen, dass sich die Luftschadstoffwerte ungünstiger als im fortzuschreibenden Luftreinhalteplan prognostiziert entwickeln (hierzu und zum Folgenden eingehend OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 321 ff.; Urt. v. 12.9.2019, 8 A 4775/18, juris Rn. 322 ff.).

Rechtsgrundlage für diese Pflicht zum Erlass von Maßnahmen auf einer solchen „zweiten Planungsstufe“ ist § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG i. V. m. Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG (Zügigkeitsgebot) und Art. 4 Abs. 3 EUV (effet utile). Es handelt sich um „erforderliche Maßnahmen“ für die gebotene schnellstmögliche Einhaltung der Immissionsgrenzwerte. Dem erkennenden Gericht obliegt es als angerufenem nationalem Gericht, gegenüber den nationalen Behörden jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese den nach der RL 2008/50/EG erforderlichen Plan gemäß den dort vorgesehenen Bedingungen erstellen, wenn der Mitgliedstaat die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 1 RL 2008/50/EG nicht einhält (EuGH, Urt. v. 19.11.2014, C-404/13, Client Earth, NVwZ 2015, 419, juris Rn. 58; BVerwG, Urt. v. 27.2.2018, 7 C 30/17, BVerwGE 161, 201, juris Rn. 36; Urt. v. 27.2.2018, 7 C 26/16, NVwZ 2018, 890, juris Rn. 33).

Ohne derartige Auffangmaßnahmen droht trotz bereits jahrelanger Grenzwertüberschreitung ein erneuter, gegen das Zügigkeitsgebot verstoßender Zeitverlust, wenn sich das realistische Risiko verwirklicht, dass die neue Planung nicht wie prognostiziert zur Grenzwerteinhaltung führt und vor weiteren Maßnahmen zunächst wieder ein zeitaufwendiges Verfahren zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans durchlaufen werden müsste. Um dieser Verzögerung vorzubeugen, muss bereits der Luftreinhalteplan dieses Szenario in die Planung einbeziehen. Dies setzt eine bereits im Plan festgelegte regelmäßige effektive Kontrolle der Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen und eine darauf aufbauende Prüfung der Richtigkeit der angestellten Prognosen voraus. Für den

Fall, dass diese Kontrollen ergeben, dass die Ziele des Luftreinhalteplans voraussichtlich nicht wie geplant erreicht werden, muss der Plan zusätzliche „sekundäre“ Luftreinhaltemaßnahmen vorsehen. Dazu muss die Beklagte die absehbaren und ernsthaft in Betracht kommenden Überschreitungsszenarien im Plan darstellen und hierfür Reaktionsmaßnahmen festlegen.

2. Unverzügliche Fortschreibung

Aus dem Zügigkeitsgebot gemäß Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2008/50/EG und § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG folgt, dass die Beklagte den Luftreinhalteplan unverzüglich fortschreiben muss. Unverzüglich handelt die Beklagte nur, soweit sie die Planfortschreibung ohne schuldhaftes Zögern vorantreibt. Verzögerungen müssen auf zureichenden Gründen beruhen. Ein solcher Grund kann zum Beispiel die Gewährleistung von Datenaktualität und eine erneute Prognoseerstellung anhand der aktuellen Version 4.1 des HBEFA sein (vgl. OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 389). Dem Gericht erscheint nach derzeitigem Erkenntnisstand ein Zeitrahmen von maximal einem Jahr angemessen. Die möglichen zureichenden Gründe und die daraus folgenden Verzögerungen der Fortschreibung des Luftreinhalteplans kann der erkennende Senat jedoch nicht in einer Weise vorhersehen, die eine bestimmte Fristsetzung im Tenor erlauben würde.

Da der Kläger mit dem Hauptantrag ausdrücklich eine vollstreckungsfähige Fixierung des Datums begehrte, bis zu dem die Fortschreibung abgeschlossen sein sollte, ist die Klage insoweit abzuweisen.

IV. Keine Beschränkung durch § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG

Die Verurteilung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans hängt nicht gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG vom tatsächlichen Bestehen einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung nach dem UVPG für den Luftreinhalteplan ab.

Nach § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG sind Rechtsbehelfe nach § 2 Abs. 1 UmwRG gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG nur begründet, wenn eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Sinne von § 1 Nr. 1 UVPG besteht. Eine solche SUP-Pflicht hat die Beklagte im vorliegenden Fall verneint (vgl. Luftreinhalteplan, S. 7). Es kann

dahinstehen, ob diese Einschätzung zutreffend ist. Denn § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG ist teleologisch dahingehend zu reduzieren, dass er in Fällen wie dem vorliegenden keine Anwendung findet (hierzu und zum Folgenden zutreffend OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, a. a. O., Rn. 398 ff.; Urt. v. 12.9.2019, 8 A 4775/18, juris Rn. 475 ff.).

Wie bereits oben zur Klagebefugnis ausgeführt (s. o. A.V.) wollte der Gesetzgeber mit § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG gerade im Hinblick auf Luftreinhaltepläne eine gegen Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention verstoßende Rechtsschutzlücke schließen und dabei zugleich der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan Darmstadt Rechnung tragen (vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 1, 23 f., 35). In letzterer Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht Umweltverbänden gemäß § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO eine „prokuratorische“ Klagebefugnis zur Durchsetzung der Änderung von Luftreinhalteplänen zuerkannt. Begründet hat es dies mit einer durch Art. 23 RL 2008/50/EG und das unionsrechtliche Effektivitätsgebot (Art. 4 Abs. 3 EUV) sowie Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention gebotenen Auslegung des § 47 Abs. 1 BImSchG. Nach dieser Auslegung müssten auch Umweltverbände das Recht haben, die Einhaltung der zwingenden Vorschriften des Luftqualitätsrechts zu verlangen (zum Ganzen BVerwG, Urt. v. 5.9.2013, 7 C 21/12, BVerwGE 147, 312, juris Rn. 43 ff.). Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht weder die Zulässigkeit noch die Begründetheit des Rechtsbehelfs davon abhängig gemacht, ob für den streitgegenständlichen Luftreinhalteplan eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestehen kann bzw. besteht (OVG Münster, Beschl. v. 6.12.2018, 8 D 62/18.AK, ZUR 2019, 97, juris Rn. 48). Dies wäre auch mit der materiellrechtlichen Anknüpfung des Gerichts an die Vorgaben der RL 2008/50/EG und den Grundsatz der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts nicht zu vereinbaren. Der gesetzgeberischen Absicht zur Umsetzung dieser bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung und des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention würde es mithin widersprechen, wenn eine rechtswidrige Entscheidung im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 2 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG in Gestalt eines Luftreinhalteplans nur geändert werden könnte, wenn eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestand. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG muss deshalb in seinem Anwendungsbereich so reduziert werden, dass aus der Vorschrift keine entsprechenden Rechtsschutzlücken bei Klagen auf Änderung von Luftreinhalteplänen verbleiben.

C. Nebenentscheidungen

I. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Das Teilunterliegen des Klägers sieht das Gericht als geringfügig an.

II. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 709 Satz 2 ZPO. Sie ist auch bei auf die Vornahme hoheitlichen Handelns gerichteten Urteilen aufgrund von Leistungsklagen entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auf die Kosten beschränkt (vgl. eingehend VGH Mannheim, Beschl. v. 3.11.2011, 6 S 2904/11, juris Rn. 11 ff. m. w. N.; Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 167 Rn. 14).

III. Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 1 und 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die grundsätzliche Bedeutung ergibt sich jedenfalls im Hinblick auf den Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung und die Wirkung des § 47 Abs. 4a BImSchG sowie im Hinblick auf die teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs von § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG im Rahmen der Begründetheitsprüfung (vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 31.7.2019, 8 A 2851/18, juris Rn. 405; VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2019, 10 S 1977/18, NVwZ 2019, 813, juris Rn. 87) und die Auslegung des § 6 UmwRG.

.....