

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Umweltschutzrecht, insbesondere Chemikalienrecht und Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

EGRL 50/2008	Art. 13 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1
BImSchG	§§ 40, 47 Abs. 1, 5 und 5a, § 48a Abs. 1
UmwRG	§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 Buchst. a) und b), § 2 Abs. 4 Satz 2
BImSchV 35	§§ 1, 2, 3
BImSchV 39	§ 3 Abs. 1
UVPG	§ 35 Abs. 1 Nr. 2
VwGO	§ 139 Abs. 3 Satz 4

Titelzeile:

Fortschreibung eines Luftreinhalteplans und Zulässigkeit von Fahrverboten

Stichworte:

SUP-Pflicht; materielle Beschwer eines Beigeladenen; Verkehrsverbot; Diesel; Stickstoffdioxid-Grenzwert; Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Planung auf einer zweiten Stufe.

Leitsätze:

1. Weder die Zulässigkeit noch die Begründetheit einer Umweltverbandsklage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans setzen das tatsächliche Bestehen einer SUP-Pflicht voraus.
2. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beansprucht Geltung nicht nur hinsichtlich der Frage, wie ein Verkehrsverbot auszugestalten ist, sondern auch bei der vorgelagerten Frage, ob ein Verkehrsverbot anzuordnen ist. Ob sich ein Verkehrsverbot bei höheren als nur sehr geringfügigen Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab.
3. An die gerichtliche Überprüfung von Prognosen für Luftreinhaltepläne sind keine anderen Anforderungen zu stellen als bei sonstigen Prognosen.
4. Luftreinhaltepläne müssen keine Maßnahmen für den Fall bereithalten, dass sich die Prognose der Grenzwerteinhaltung als zu positiv erweisen und absehbar nicht verwirklichen sollte.
5. § 47 Abs. 4a BImSchG ist so auszulegen, dass diese Vorschrift Verkehrsverboten



bei Stickstoffdioxidwerten unterhalb von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dann nicht entgegensteht, wenn sie sich als einziges Mittel darstellen, um - bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes - die Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten.

Urteil des 7. Senats vom 27. Februar 2020 - BVerwG 7 C 3.19

II. VGH Mannheim vom 18. März 2019

Az: VGH 10 S 1977/18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 7 C 3.19
VGH 10 S 1977/18

Verkündet
am 27. Februar 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Februar 2020
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts
Prof. Dr. Korbmacher und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt,
Dr. Schemmer, Dr. Günther und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen
wird das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Würt-
temberg vom 18. März 2019 geändert.

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan für den Regierungsbezirk Tübingen, Teilplan Stadt Reutlingen, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts fortzuschreiben.

Im Übrigen werden die Revisionen zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Hälfte, der Beklagte und die Beigeladene tragen je $\frac{1}{4}$ der Gerichtskosten. Die außergerichtlichen Kosten der Beteiligten werden gegeneinander aufgehoben.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine deutschlandweit tätige und nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltschutzvereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die beigeladene Stadt Reutlingen.
- 2 Für Reutlingen besteht seit dem Jahr 2005 ein mehrfach geänderter Luftreinhalteplan, der zahlreiche Maßnahmen zur Minderung der Feinstaub- und Stickstoffdioxidbelastung vorsieht. Der Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) im Jahresmittel von 40 µg/m³ wurde an der Messstelle Lederstraße-Ost in Reutlingen in den Jahren 2009 bis 2017 jeweils überschritten. Auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen aus dem Jahr 2014 erfolgte die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans. Sie enthält unter der Bezeichnung "Szenario Reutlingen" ein Maßnahmenpaket, das aus stufenweise in den Jahren 2018 bis 2020 umzusetzenden Maßnahmen besteht (M 1 bis M 10). Vorgesehen sind unter anderem eine iterative Verkehrsreduzierung im Bereich der Lederstraße (M 1), ein Lkw-Durchfahrtsverbot auf innerstädtischen Strecken (M 2) und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf bestimmten Straßen (M 3). Sollte eine Einhaltung des Immissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid an der Verkehrsmessstation "Reutlingen Lederstraße-Ost" im Jahr 2018 nicht erreicht werden und auch 2019 nicht erwartet werden können, sind ab 2020 unter anderem Verkehrsbeschränkungen in der Umweltzone Reutlingen für Fahrzeuge ohne blaue Plakette vorgesehen (M 11).

- 3 Ein der 4. Fortschreibung zugrundeliegendes Fachgutachten prognostizierte zum "Szenario Reutlingen" für die Lederstraße im Jahr 2019 einen NO₂-Wert von 41 µg/m³ ohne und 39 µg/m³ mit Software-Updates (Pkw-Nachrüstungen) sowie im Jahr 2020 Werte von 37 bzw. 36 µg/m³.
- 4 Im März 2018 stellte der Kläger einen Antrag auf Änderung des Luftreinhalteplans. Am 3. April 2018 hat er Klage erhoben.
- 5 In dem vom Beklagten im Prozess vorgelegten Fachgutachten "Modellstadt Reutlingen" vom 12. März 2019 wurden für die Lederstraße für das Jahr 2019 48 µg/m³ und für das Jahr 2020 44 µg/m³ prognostiziert.
- 6 Mit Urteil vom 18. März 2019 hat der Verwaltungsgerichtshof den Beklagten verurteilt, den für die Stadt Reutlingen geltenden Luftreinhalteplan so fortzuschreiben, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m³ im Stadtgebiet Reutlingen enthält.
- 7 Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Es bestehe nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union eine Erfolgspflicht, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Diesen Anforderungen genüge die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht. Ein Dieselfahrverbot sehe der Luftreinhalteplan trotz Grenzwertüberschreitung nicht vor, obwohl damit der Grenzwert schon im Kalenderjahr 2019 flächendeckend hätte eingehalten werden können. Eine Grenzwerteinhaltung erst ab dem Jahr 2020 sei unzureichend.
- 8 Die Planung leide teilweise unter Prognosemängeln. Es bedürfe bei Luftreinhalteplänen einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit dafür, mit einer geplanten Maßnahme die Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid zu erreichen. Vor diesem Hintergrund erwiesen sich die Maßnahmen M1 und M2 als defizitär bzw. nicht plausibel begründet. Zudem seien nicht alle Grundannahmen zu Software-Updates und deren Emissionsreduktion ausreichend gesichert.

- 9 Es bedürfe einer Neuplanung. Eine Grenzwerteinhaltung sei bei zügiger Planfortschreibung unter Einbeziehung von Fahrverboten für das Jahr 2019 nicht von vornherein ausgeschlossen. Der zusätzliche Einsatz eines Dieselfahrverbots könne das Maß der Überschreitung im Jahr 2019 erheblich verringern. Die aktuelle Prognose gehe zudem für das Jahr 2020 ebenfalls von einer Überschreitung aus. Mit der neuen Prognose würden (potentielle) Defizite der früheren Prognose nicht in Gänze hinfällig. Es fehle an einer hinreichend belegten Wahrscheinlichkeit dafür, dass von der Beigeladenen beabsichtigte Maßnahmen wie photokatalytische Fassadenbeschichtungen, die im Luftreinhalteplan noch nicht berücksichtigt seien, die Einhaltung des Grenzwerts möglich machten. Bei einer Neuplanung dürften die zur Grenzwerterreicherung notwendigen Maßnahmen nicht im Wege einer Abwägung zwischen dem Ausmaß von durch Grenzwertüberschreitungen bedingten Gesundheitsgefahren und den durch Dieselfahrverbote erfolgenden Einschränkungen von Verkehrsteilnehmern relativiert werden.
- 10 Aus dem neu geschaffenen § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG ließen sich keine rechtlichen Schlüsse ziehen. Die Vorschrift sei überflüssig, wenn der Jahresmittelgrenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ auch ohne Fahrverbote möglichst schnell erreicht werden könne. Sollten bei Erreichung von Jahresmittelgrenzwerten bis einschließlich $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ regelmäßig Fahrverbote als mögliche Maßnahmen ausgeblendet werden, läge ein Verstoß gegen die unionsrechtliche Ergebnisverpflichtung vor, Grenzwertüberschreitungen möglichst kurz zu halten.
- 11 Der Beklagte und die Beigeladene haben jeweils die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt.
- 12 Der Beklagte macht geltend: Die Verurteilung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans setze voraus, dass gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG eine - hier nicht gegebene - Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung nach dem UVPG bestehe. Zudem verkenne der Verwaltungsgerichtshof die bei absehbar endenden Grenzwertüberschreitungen aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgenden Einschränkungen eines Verkehrsverbots. Die Sachverhaltserfassung durch den Verwaltungsgerichtshof und seine Einschätzung des Reduktionspotenzials der Software-Updates genügten nicht den Anforderungen an die gerichtliche Aufklärungspflicht. Die Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für

Maßnahmen der Luftreinhalteplanung in § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG begegne keinen unionsrechtlichen Bedenken. Die Europäische Kommission habe die unionsrechtliche Unbedenklichkeit ausdrücklich bestätigt.

13 Die Beigeladene macht geltend: Für 2019 und 2020 könne eine Änderung der Planung wegen des Zeitablaufs beziehungsweise der notwendigen Planungszeiten nicht mehr umgesetzt werden. Der Verwaltungsgerichtshof habe daher das maßgebliche Prüfprogramm verkannt. Die aus der Richtlinie 2008/50/EG abgeleitete Ergebnisverpflichtung setze den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Anordnung von Verkehrsverboten nicht außer Kraft. Sei bei Aufstellung des Luftreinhalteplans absehbar, dass mit einer zeitnahen Einhaltung des Grenzwerts zu rechnen sei, müsse dies gegebenenfalls zu einem Verzicht auf die Einführung eines Verkehrsverbots führen. Der Verwaltungsgerichtshof sei seiner Amtsermittlungspflicht und Begründungspflicht nicht nachgekommen und habe den Sachverhalt aktenwidrig festgestellt.

14 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 18. März 2019 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

15 Der Kläger beantragt,

die Revisionen zurückzuweisen.

16 Er verteidigt das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs und macht die Unzulässigkeit der Revisionen geltend. Der Gesetzgeber habe das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan Darmstadt in spezialgesetzliche Normen überführen wollen. Dieses Ergebnis werde verhindert, falls eine fehlende SUP-Pflicht dem Klagerecht der Klägerin entgegenstünde. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG sei auf die vorliegende Leistungsklage bereits seinem Wortlaut nach nicht anwendbar.

- 17 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht führt aus:
Der Gesetzgeber habe mit dem unionsrechtskonformen § 47 Abs. 4a Satz 1
BImSchG von der Befugnis Gebrauch gemacht, die Verhältnismäßigkeit von
Verkehrsverboten generalisierend zu konkretisieren.

II

- 18 A. Die Revisionen sind zulässig.
- 19 1. a) Die Revision des Beklagten genügt entgegen der Auffassung des Klägers
den Voraussetzungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO. Der ausdrücklichen Be-
zeichnung einer verletzten Norm bedarf es nicht, wenn sich - wie hier - den Aus-
führungen die entsprechende Vorschrift ohne Weiteres entnehmen lässt (vgl.
BVerwG, Urteil vom 25. November 1970 - 4 C 80.66 - Buchholz 310 § 139 VwGO
Nr. 39).
- 20 b) Die Beigeladene ist revisionsbefugt. Sie wird durch das angegriffene Urteil
materiell beschwert. Sie kann geltend machen, durch dessen mögliche Rechts-
kraftwirkung präjudiziell und unmittelbar in eigenen Rechten beeinträchtigt zu
werden. Dazu genügt, dass sich die Rechtskraft des Urteils nach § 121 Nr. 1
i.V.m. § 63 Nr. 3 VwGO auf die Beigeladene erstreckt und deren Möglichkeiten
zur Verteidigung ihrer Rechte in einem nachfolgenden Verfahren beschränken
würde (stRspr, vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 14. März 2018 - 10 C 3.17 - Buch-
holz 428.2 § 11 VZOG Nr. 38 Rn. 12 m.w.N.). Die Beigeladene kann eine Beein-
trächtigung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 28 Abs. 2
Satz 1 GG durch das angefochtene Urteil geltend machen. Der Verwaltungsge-
richtshof hat vorliegend dem Plangeber aufgegeben, bei der Fortschreibung des
Luftreinhalteplans neben Verkehrsverboten Maßnahmen aus dem "Szenario
Reutlingen" weiter zu verfolgen. Maßnahmen wie die Förderung des Radver-
kehrs und Fußverkehrs (M 4.2 und M 4.3) und der gebotene Einsatz von Linien-
bussen mit der Schadstoffklasse Euro VI oder alternativen Antriebskonzepten in
der Lederstraße (M 5) können das Selbstverwaltungsrecht der Beigeladenen un-
mittelbar beeinträchtigen. Dass der Senat in seinem Urteil vom 27. Februar
2018 - 7 C 30.17 - (BVerwGE 161, 201 Rn. 68) einen Eingriff in das Selbstverwal-
tungsrecht verneint hat, steht dem nicht entgegen. Im dortigen Verfahren

schied eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung unter dem geltend gemachten Gesichtspunkt einer Beeinträchtigung des Wirtschaftsstandorts für Produktions- und Handelsbetriebe durch allgemein geltende Verkehrsverbote für bestimmte Kraftfahrzeuge aus. Das steht hier nicht in Rede.

- 21 B. Die Revisionen sind teilweise begründet. In Übereinstimmung mit Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof entschieden, dass der für die Beigeladene geltende Luftreinhalteplan unter einem Prognosemangel leidet und der Beklagte ihn fortzuschreiben hat. Die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Zulässigkeit und Ausgestaltung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge tragen dagegen nicht in vollem Umfang dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung.
- 22 1. a) Der Kläger ist als anerkannte Umweltvereinigung klagebefugt. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG kann eine nach § 3 UmwRG anerkannte 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, also nach Nr. 4 auch gegen eine Entscheidung über die Annahme von Plänen und Programmen i.S.v. § 2 Abs. 7 UVPG, für die nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann, einlegen, wenn sie geltend macht, dass die Entscheidung oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften verletzt, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können. Das Gesetz fordert für den Rechtsbehelf einen tauglichen Gegenstand, allein die Möglichkeit dessen Vorliegens reicht nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 - 7 C 5.18 - juris Rn. 17 ff. m.w.N.). Es ist daher schon im Rahmen der Zulässigkeit zu prüfen, ob die angegriffene Entscheidung oder der angegriffene Plan zu den Entscheidungen oder Plänen gehört, für die nach Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung eine SUP-Pflicht bestehen kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 - BVerwGE 149, 17 Rn. 10 zur UVP-Pflicht). Dies ist hier der Fall. Für Luftreinhaltepläne ist nach Nr. 2.2 der Anlage 5 des UVPG i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG eine SUP-Pflicht dann vorgesehen, wenn sie 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.

- 23 b) Das besondere Zulässigkeitsanfordernis des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b) UmwRG ist gleichfalls gegeben. Danach setzt die Klagebefugnis einer Umweltvereinigung voraus, dass diese 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. Der Senat hat bereits zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a) UmwRG entschieden (BVerwG, Urteil vom 26. September 2019 - 7 C 5.18 - juris Rn. 24), dass bei Zulassungsentscheidungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG, bei denen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und damit die Beteiligungsberechtigung von einer Vorprüfung des Einzelfalles abhängt, auf der Zulässigkeitsstufe die Möglichkeit einer Beteiligungsberechtigung zur Begründung der Klagebefugnis genügt. Dies ist auf das Beteiligungsanfordernis in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b) UmwRG übertragbar.
- 24 2. Auch für die Begründetheitsprüfung einer Umweltverbandsklage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans ist nicht das tatsächliche Bestehen einer Pflicht zu einer strategischen Umweltprüfung Voraussetzung. Der die gerichtliche Überprüfung von Plänen und Programmen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vom tatsächlichen Bestehen einer SUP-Pflicht abhängig machende § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG findet insoweit keine Anwendung. Dies folgt entgegen der Auffassung des Klägers allerdings nicht bereits daraus, dass es sich bei dem geltend gemachten Leistungsanspruch nicht, wie in § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG gefordert, um einen Rechtsbehelf "gegen eine Entscheidung nach § 1 Absatz 1 Satz 1" handelt. Auch eine auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans gerichtete Leistungsklage ist gegen die Entscheidung über die Annahme eines Luftreinhalteplans (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG) gerichtet, da sie nur dann begründet ist, wenn sich der Plan als rechtswidrig erweist, weil er entgegen § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG nicht die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Der eingeschränkte Begründetheitsmaßstab findet vielmehr deswegen keine Anwendung, weil die Norm einer teleologischen

Reduktion für Fälle der vorliegenden Art bedarf. Mit der Aufnahme von Luftreinhalteplänen in den Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes wollte der Gesetzgeber dem Urteil des Senats vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - (BVerwGE 147, 312 Rn. 38 ff.) zur prokuratorischen Rechtsstellung einer Umweltvereinigung Rechnung tragen und in eine gesetzliche Regelung überführen (BT-Drs. 18/9526, S. 35). In dieser Entscheidung hat der Senat aus dem Unionsrecht eine erweiternde Auslegung des § 47 Abs. 1 BImSchG abgeleitet, die einem anerkannten Umweltverband eigene Rechte im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO gewährt. Diese im unionsrechtlichen Luftqualitätsrecht begründete Erweiterung der subjektiven Rechtsposition der Verbände hat der Senat weder auf der Zulässigkeitsebene noch hinsichtlich der Begründetheitsprüfung auf Luftreinhaltepläne beschränkt, die einer Pflicht zu einer Umweltprüfung unterliegen. Vor diesem Hintergrund ist eine teleologische Reduktion des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG für Klagen anerkannter Umweltvereinigungen gegen Luftreinhaltepläne geboten. Anderenfalls bliebe der Gesetzgeber unbeabsichtigt hinter seiner in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck gekommenen Regelungsabsicht zurück (ebenso OVG Münster, Urteile vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 398 ff. und vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 - juris Rn. 478 ff.).

- 25 3. Ein Anspruch des Klägers auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans Reutlingen scheidet entgegen der Auffassung der Beklagten und der Beigeladenen nicht schon deswegen von vornherein aus, weil die in § 3 Abs. 1 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065) festgelegten Grenzwerte im Jahr 2020 sicher eingehalten werden. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, auch 2020 werde der Stickstoffdioxidgrenzwert nicht eingehalten, leidet nicht unter den von der Beklagten und Beigeladenen geltend gemachten Verfahrensfehlern.
- 26 Nach der kurz vor dem maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichtshofs vom Beklagten vorgelegten aktualisierten Prognose "Modellstadt Reutlingen" wurde für das Jahr 2019 an der Messstelle Lederstraße-Ost ein Stickstoffdioxid-Jahresmittelwert von 48 µg/m³ und für das Jahr 2020 von 44 µg/m³ prognostiziert. Gleichzeitig hat die Beigeladene in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof geltend gemacht,

durch photokatalytische Fassadenbeschichtungen an der Lederstraße und eine Fahrbahnabrückung um einen Meter sei mit einer Reduzierung der Immissionen um $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu rechnen. Durch die Umsetzung von Maßnahmen aus dem Luftreinhalteplan und weiterer Maßnahmen sei eine zusätzliche Minderungswirkung von mehr als $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zu erwarten, so dass der Grenzwert 2020 eingehalten werde.

- 27 a) Den Aktualisierungen der Prognosen und der Maßnahmen stehen nicht die Beteiligungs- und Publizitätsanforderungen der Luftreinhalteplanung entgegen (anders OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 - 1 E 23.18 - juris Rn. 127). Die in § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG enthaltene Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit schließt eine sich auf eine Aktualisierung beschränkende Überarbeitung und Überprüfung der der Planung zugrundeliegenden Prognosen und der in der Luftreinhalteplanung enthaltenen Maßnahmen nicht aus. Etwas Anderes kann dann gelten, wenn methodisch vollständig neue Prognosen erstellt oder vorgesehene Maßnahmen grundlegend umgestaltet werden.
- 28 b) Der Verwaltungsgerichtshof ist ohne Rechtsverstoß zu der Annahme gelangt, die von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung angeführten Minderungswirkungen weiterer Luftreinhaltemaßnahmen belegten nicht plausibel, dass für 2020 insgesamt von einer Unterschreitung des Jahresmittelwertes auszugehen sei. Die Wertung des Verwaltungsgerichtshofs, die in der aktualisierten Prognose auf $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erhöhte Minderungswirkung der photokatalytischen Anstriche sei nicht belastbar begründet, beruht nicht auf einem aktenwidrig festgestellten Sachverhalt. Mit ihrem Vorbringen verfehlt die Beigeladene die Anforderungen an die Rüge einer aktenwidrigen Tatsachenfeststellung. Der Vorwurf, das Gericht habe einen Sachverhalt "aktenwidrig" festgestellt, kann auf eine Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes gemäß § 108 Abs. 1 VwGO führen, wenn zwischen den in der angegriffenen Entscheidung getroffenen tatsächlichen Annahmen und dem insoweit unumstrittenen Akteninhalt ein offensichtlicher, keiner weiteren Beweiserhebung bedürftiger, zweifelsfreier Widerspruch vorliegt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. März 2013 - 4 B 15.12 - juris Rn. 22). Akteninhalt in diesem Sinn ist demnach nicht der gesamte Inhalt der von den Beteiligten im Gerichtsverfahren gewechselten Schriftsätze, in denen sich ge-

rade auch - und wie hier - noch weiter aufklärungsbedürftiger Sachvortrag findet. Vielmehr muss ein Widerspruch zu einer im Urteil durch die Bezugnahme auf die Akten festgestellten Tatsache aufgezeigt werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 2019 - 10 B 14.19 - juris Rn. 25). Das ist hier nicht geschehen.

- 29 Die von der Beigeladenen zur Begründung der erhöhten Minderungswirkung angeführte Flächenvergrößerung des photokatalytischen Anstrichs ist vom Verwaltungsgerichtshof nicht übersehen, sondern ausweislich der Urteilsgründe in der mündlichen Verhandlung angesprochen und mit dem Sachverständigen der Beigeladenen erörtert worden. Eine Aktenwidrigkeit liegt auch nicht darin, dass der Verwaltungsgerichtshof fehlende Praxiserfahrungen mit photokatalytischen Anstrichen gerügt hat. Zum einen hat der Verwaltungsgerichtshof mit der Formulierung, dass es "bislang offenbar" keine Praxiserfahrungen mit photokatalytischen Anstrichen oder Beschichtungen von Außenfassaden im Zusammenhang mit der Reduktion von Stickoxiden gebe und solche von der Beigeladenen und ihrem Sachverständigen nicht vorgetragen worden seien (UA S. 26, juris Rn. 66), nicht ausgeschlossen, dass es doch darüber hinaus gehende Erfahrungen geben kann. Zum anderen hat er auch diese Frage in der mündlichen Verhandlung mit dem Sachverständigen der Beigeladenen erörtert, und dieser hat eingeräumt, dass er nur über Erfahrungen mit entsprechenden Fahrbahnbelägen verfüge, nicht aber bei Fassadenanstrichen- und -beschichtungen. Die Wertung des Verwaltungsgerichtshofs, es fehlten Praxiserfahrungen mit den Anstrichen, ist entgegen der Auffassung der Beigeladenen auch nicht deswegen aktenwidrig, weil der Verwaltungsgerichtshof unberücksichtigt gelassen hat, dass der Gutachter des Beigeladenen zum Beleg der Wirksamkeit der Anstriche in seiner zu den Akten gereichten Stellungnahme auf "mikroskalige Simulationen" verwiesen hat. Inwiefern durch Simulationen Praxiserfahrungen gewonnen werden können, erschließt sich nicht und wird auch von der Beigeladenen nicht dargelegt. Die Entscheidung leidet daher insoweit auch nicht an einem Begründungsmangel (§ 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO). Fehl geht schließlich auch die Rüge der Beigeladenen, das Urteil beruhe deswegen auf einem aktenwidrigen Sachverhalt, weil der Verwaltungsgerichtshof verkannt habe, dass es sich bei den "weiteren zum Teil sicheren" Luftreinhaltemaßnahmen, die die Einhaltung des Grenzwertes im Jahr 2020 sicherstellen werden, nicht um zusätzliche Maßnahmen, sondern um solche handelt, die im Luftreinhalteplan bereits vorgesehen sind. Der

Verwaltungsgerichtshof hat dies nicht verkannt, sondern er hat, ausgehend davon, dass ein Minderungspotential von mindestens 3 µg/m³ durch photokatalytische Anstriche und eine Fahrbahnabrückung nicht belegt werden konnte, die zur Einhaltung der Grenzwerte im Jahr 2020 erforderliche Minderungswirkung der weiteren Gesamtmaßnahmen um 4 µg/m³ als "völlig spekulativ" bezeichnet.

- 30 4. Zu Unrecht hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, dass der Beklagte die in § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG enthaltene Pflicht zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans im Falle einer Überschreitung der durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte schon dadurch verletzt hat, dass er für das Jahr 2019 keine Verkehrsverbote festgesetzt hat. Zwar hätte nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichtshofs durch die Anordnung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge der Grenzwert für Stickstoffdioxid bereits im Jahr 2019 flächendeckend eingehalten werden können. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, zur Vermeidung der Überschreitungen hätte daher nicht auf die Anordnung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge verzichtet werden dürfen, trägt aber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht hinreichend Rechnung.
- 31 Vorliegend sollte nach der dem Luftreinhalteplan ursprünglich zugrunde liegenden Prognose der NO₂-Wert an der Messstelle Lederstraße-Ost im Jahr 2019 41 µg/m³ betragen. Hierauf hat der Verwaltungsgerichtshof abgehoben. Angesichts dessen überspannt er mit seiner Forderung, dass trotz der nach der ursprünglichen Prognose auch ohne Fahrverbote im Jahr 2020 eingehaltenen Grenzwerte nicht auf ein Fahrverbot für 2019 verzichtet werden durfte, die vom Senat in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - (BVerwGE 161, 201) und - 7 C 26.16 - (Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6) entwickelten Verhältnismäßigkeitsanforderungen.
- 32 a) Der Senat hat unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) ausgeführt, dass eine Überschreitung der einzuhaltenden Grenzwerte für sich genommen ausreicht, um eine Verletzung von Art. 13 Abs. 1 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 S. 1) i.V.m. Anhang XI dieser Richtlinie feststellen zu können (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 32). Danach ist auch ein etwaiger teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, nicht geeignet, die Feststellung der einem Mitgliedstaat zuzurechnenden Vertragsverletzung zu entkräften (EuGH, Urteil vom 22. Februar 2018 - C-336/16 [ECLI:EU:C:2018:94], Kommission/Polen - Rn. 62 und 65).

- 33 Aus der Verletzung des Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG ergibt sich allerdings noch keine auf eine bestimmte Einzelmaßnahme hin konkretisierte Handlungspflicht. Daher ist der Umstand, dass in einem Mitgliedstaat Grenzwerte in der Luft überschritten werden, für sich allein nicht ausreichend, um einen Verstoß des Mitgliedstaates gegen die Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG festzustellen. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen vielmehr über einen gewissen Spielraum (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 33 f.). Die festgelegten Maßnahmen müssen aber jedenfalls geeignet sein, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten. Zu berücksichtigen ist zudem die Länge des Zeitraums, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält (vgl. EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2019 - C-636/18 [ECLI:EU:C:2019:900], Kommission/Frankreich - Rn. 90). Die Luftreinhaltepläne können aber nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel einer Verringerung der Verschmutzungsgefahr und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (stRspr; EuGH, vgl. Urteil vom 24. Oktober 2019 - C-636/18, Kommission/Frankreich - Rn. 79). Eine Anordnung eines Verkehrsverbots muss unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 38).
- 34 b) Die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, die Verhältnismäßigkeitsprüfung sei auf eine Ausgestaltung der Verkehrsverbote beschränkt, da das Bundesverwaltungsgericht Verhältnismäßigkeitserwägungen nur zu einer Abstufung für zonale Verkehrsverbote für Euro-5-Diesel und für niedrigere Euro-Klassen angestellt habe, verletzt Bundesrecht. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beansprucht Geltung nicht nur hinsichtlich der Frage, wie ein Verkehrsverbot

auszugestalten ist, sondern auch bei der vorgelagerten Frage, ob ein Verkehrsverbot anzuordnen ist. Auch wenn ein ganzjähriges Verkehrsverbot die einzige geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte ist, erübrigt sich damit nicht bereits die Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob ein solches Verbot zu verhängen ist. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Urteil vom 14. Juli 1999 - 1 BvR 2226/94 u.a. - juris Rn. 221) verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf der letzten Prüfungsebene, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken, denen die Grundrechtsbeeinträchtigungen dienen, stehen. Dies macht auch bei der Frage, ob ein Verkehrsverbot eine verhältnismäßige Maßnahme sein kann, eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erforderlich.

- 35 Etwas Anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass der übergeordnete Zweck der Einhaltung von Grenzwerten für Stickstoffdioxidimmissionen der Schutz der menschlichen Gesundheit ist. Zwar ist der Gesundheitsschutz ein überragend wichtiges Gemeinwohlziel von Verfassungsrang (BVerfG, Beschluss vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 juris Rn. 102). Danach besteht eine Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor das Leben, die körperliche Unversehrtheit und die Gesundheit des Einzelnen zu stellen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - NJW 2018, 2312 Rn. 31 m.w.N.). Diese Pflicht ist allerdings nicht absolut. Soweit es dabei auf das Verhalten Dritter ankommt, werden derartige Schutzpflichten nur verletzt, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben oder auf einer unzureichenden Tatsachenermittlung oder unvertretbaren Einschätzungen beruhen (BVerfG, Beschluss vom 15. März 2018 - 2 BvR 1371/13 - NJW 2018, 2312 Rn. 32).
- 36 Auch aus der unionsrechtlichen Handlungspflicht in Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG folgt nichts Anderes. Nach der Rechtsprechung des EuGH können Luftreinhaltepläne nur auf der Grundlage eines Ausgleichs zwischen dem Ziel der Verringerung der Gefahr der Verschmutzung und den verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen erstellt werden (vgl. EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2019 - C-636/18 - Rn. 86). Eine Verpflichtung

zur Ergreifung effektiver, aber dafür unverhältnismäßiger Maßnahmen wäre hiermit und mit dem vom EuGH den Mitgliedstaaten - ungeachtet der Verpflichtung, die Zeit der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten - ausdrücklich eingeräumten Spielraum bei der Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen (vgl. EuGH, Urteile vom 5. April 2017 - C-488/15 [ECLI:EU:C:2017:267] Europäische Kommission/Bulgarien - Rn. 15 und vom 22. Februar 2018 - C-336/16 - Rn. 99 ff.) nicht vereinbar.

- 37 c) Diesen Maßgaben wird die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, ein Luftreinhalteplan genüge unabhängig von der Höhe und der Dauer der Grenzwertüberschreitung nicht den rechtlichen Anforderungen, wenn er auf die sofortige Einführung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge verzichtet, nicht in vollem Umfang gerecht. Bei einer - ungeachtet etwaiger Prognosemängel - vom Verwaltungsgerichtshof zugrunde gelegten Überschreitung des Grenzwertes um nur noch $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplanes und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwertes im übernächsten Jahr ist die Anordnung von Verkehrsverboten regelmäßig nicht geboten. Die Belastungen, die mit Verkehrsverboten insbesondere für die Eigentümer, Halter und Fahrer von Dieselfahrzeugen verbunden sind, stehen in einem solchen Fall in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit derart geringfügigen und zeitlich begrenzten Grenzwertüberschreitungen verbundenen möglichen Gesundheitsgefahren.
- 38 Dies gilt auch für die grundsätzlich weniger belastenden streckenbezogenen Verkehrsverbote. Insoweit ist insbesondere zu berücksichtigen, dass durch streckenbezogene Verbote Ausweichverkehre und damit höhere Belastungen an anderen Straßen entstehen können. Diese sind zwar, wie der Senat in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - (BVerwGE 161, 201 Rn. 66) und - 7 C 26.16 - (Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 65) ausgeführt hat, grundsätzlich hinzunehmen, soweit die Grenzwerte an den Ausweichstrecken nicht überschritten werden. Dies bedeutet aber nicht, dass das Interesse der an den Ausweichstrecken lebenden Personen vor einem unter Umständen erheblichen Anstieg der Luftschadstoffe bis an die Immissionsgrenzwerte heran bewahrt zu bleiben, von vornherein unbeachtlich wäre. Bewegt sich die Überschreitung des Grenzwertes - wie hier - in einem Bereich von nur $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und ist mit einem

kontinuierlichen Rückgang der Belastung sowie der alsbaldigen Einhaltung bzw. deutlichen Unterschreitung des Grenzwertes sicher zu rechnen, ist ein Verkehrsverbot daher regelmäßig auch dann nicht geboten, wenn es die einzige geeignete Maßnahme ist, um das Ziel zu einem früheren Zeitpunkt zu erreichen.

- 39 Ob sich ein Verkehrsverbot auch bei höheren Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt, hängt von den Umständen des Einzelfalles, insbesondere davon ab, wie lang die prognostizierte Dauer der Überschreitung ist und mit welchem Maß an Sicherheit die Einhaltung der Grenzwerte erwartet werden kann. Je kürzer einerseits die Überschreitung andauert und je sicherer die baldige Einhaltung der Grenzwerte zu erwarten ist und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner von Ausweichstrecken ist, umso eher sind auch höhere Überschreitungen hinnehmbar. So kann etwa dann, wenn durch die bevorstehende Fertigstellung einer Umgehungsstraße oder eines Straßentunnels eine erhebliche Verkehrsreduzierung und damit auch eine Reduzierung der Schadstoffe in naher Zukunft sicher zu erwarten ist, eine Umleitung des Verkehrs aber zu erheblichen Belastungen an anderer Stelle führen würde, auch eine deutliche Grenzwertüberschreitung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit vorübergehend tolerierbar sein.
- 40 d) Erweist sich der rechtliche Ansatz des Verwaltungsgerichtshofs, wonach von der Anordnung von Verkehrsverboten für das Jahr 2019 nicht hätte abgesehen werden dürfen, als fehlerhaft, kann die von der Beigeladenen aufgeworfene Frage, ob das angegriffene Urteil ausreichende tatsächliche Feststellungen zur Ausgestaltung und Wirksamkeit solcher Verbote enthält und ob die Fortschreibung des Luftreinhalteplans in zeitlicher Hinsicht im Jahre 2019 überhaupt noch möglich gewesen wäre, dahinstehen; dies gilt gleichermaßen für die in diesem Zusammenhang erhobenen Verfahrensrügen.
- 41 5. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof beanstandet, dass die bestehende Planung auf einer mangelhaften Prognose beruht.

- 42 a) Eine rechtmäßige Luftreinhalteplanung setzt voraus, dass sie auf einer ordnungsgemäßen Prognose der Entwicklung der Immissionswerte beruht. Maßgeblich ist der bei Aufstellung des Plans vorhandene tatsächliche und wissenschaftliche Erkenntnisstand. Bei planerischen Entscheidungen, die nicht allein auf der Erfassung eines gegenwärtigen Zustands, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen beruhen, liegt es in der Natur der Sache, dass die Richtigkeit der Prognose gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse entzieht sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. November 2013 - 9 B 14.13 - DVBl 2014, 237 Rn. 7).
- 43 Aus der unionsrechtlich determinierten Ergebnisverpflichtung folgen keine höheren Anforderungen an die gerichtliche Überprüfbarkeit von Prognosen im Bereich der Luftreinhalteplanung. Die vom Verwaltungsgerichtshof in Erwägung gezogene Parallele zu den in der Rechtsprechung entwickelten Anforderungen an die Zulassung von Vorhaben in FFH-Gebieten überzeugt nicht. Die in Art. 6 der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 31. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen) geregelten verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung sind - anders als die Luftreinhalteplanung - vorhabenbezogen und schutzgebietsbezogen ausgestaltet. Das Verbot, ein Vorhaben zuzulassen, sofern nicht die Gewissheit besteht, dass es nicht zu Beeinträchtigungen der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele führt, hat seinen Grund in der besonderen Bedeutung der das ökologische Netz "Natura 2000" bildenden Schutzgebiete und ist nicht auf Planungsentscheidungen übertragbar oder in sonstiger Weise verallgemeinerungsfähig (vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 9. Oktober 2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 80).

- 44 b) Der Verwaltungsgerichtshof ist ohne Verletzung von Bundesrecht davon ausgegangen, dass die den Maßnahmen M 1 und M 2 zugrunde liegende Verkehrsprognose im Bereich der Sachverhaltsannahmen und bei der Plausibilität der Begründung Mängel aufweist.
- 45 aa) Zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof die fehlende Nachvollziehbarkeit der Begründung des Prognoseergebnisses für die im Luftreinhalteplan angenommene Reduzierung des Verkehrsaufkommens in der Lederstraße um 12 500 Kfz/24h gerügt. Wie von der Beigeladenen ausdrücklich zugestanden, beträgt die Summe der im Luftreinhalteplan in M 1 beschriebenen Teilumsetzungsschritte nur 8 300 Kfz/24h. Die Diskrepanz von 4 200 Kfz/24h konnte ausweislich der Urteilsbegründung auch in der mündlichen Verhandlung nicht durch Befragung des Gutachters der Beigeladenen aufgeklärt werden. Soweit die Beigeladene in der Revisionsbegründung geltend macht, im Luftreinhalteplan werde auf "weitere verkehrliche Teilumsetzungsschritte" verwiesen, deren Wirkungen noch nachzuweisen seien, verfehlt sie den rechtlichen Maßstab. Die zur Schadstoffminderung geeigneten Schritte müssen im Luftreinhalteplan selbst benannt sowie hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Wirksamkeit hinreichend konkret beschrieben sein. Der pauschale Verweis auf ungenannte Maßnahmen unklarer Wirkung, deren Nachweis aussteht, genügt insoweit offensichtlich nicht den rechtlichen Anforderungen des § 47 Abs. 1 BImSchG. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs liegen auch keine aktenwidrigen Sachverhaltsfeststellungen zugrunde. Dass es zur Erreichung des Ziels der Verkehrsreduzierung um 12 500 Kfz/24h noch weiterer, nicht im Luftreinhalteplan festgelegter und bezifferter Maßnahmen bedarf, ist kein Umstand, den der Verwaltungsgerichtshof übersehen hat, sondern es stellt gerade den Kern der Kritik dar, die Prognose sei fehlerhaft.
- 46 bb) Hinsichtlich der vom Verwaltungsgerichtshof geäußerten Zweifel an der angenommenen Maximalkapazität des Scheibengipfeltunnels weist die Beigeladene zu Recht darauf hin, dass der Verwaltungsgerichtshof diese Frage im Ergebnis offengelassen hat. Den diesbezüglich von ihr gerügten Verfahrensfehlern braucht der Senat daher nicht nachzugehen.

- 47 cc) Ebenso wenig bedarf es einer Entscheidung, ob der Verwaltungsgerichtshof zu Recht die Emissionsreduktion aufgrund von Software-Updates beanstandet hat. Denn angesichts der Tatsache, dass bei der wegen des Fehlers bei der Ermittlung der Verkehrsreduzierung in der Lederstraße erforderlichen Neuplanung die vorhandenen Prognosen zu überarbeiten sind und hierbei u.a. die im November 2019 erschienene Version 4.1. des Handbuchs für Emissionsfaktoren - HBEFA - zu berücksichtigen sein wird, ist nicht absehbar, dass die bisherigen Prognosen zur Wirksamkeit der Software-Updates künftig noch maßgeblich sein werden. Dahinstehen kann daher auch, ob die vom Verwaltungsgerichtshof aus einer "lebensnahen Betrachtung" heraus geäußerten Zweifel an einer hinreichenden Nachhaltigkeit freiwilliger Updates berechtigt und hinreichend empirisch abgesichert sind.
- 48 6. Zutreffend hat die Beigeladene darauf hingewiesen, dass ein Luftreinhalteplan keine Maßnahmen für den Fall bereitzuhalten hat, dass sich die Prognose der Grenzwerteinhaltung als zu positiv erweisen und absehbar nicht verwirklichen sollte. Der in der obergerichtlichen Rechtsprechung vertretenen Auffassung der Notwendigkeit einer zusätzlichen Planung auf einer zweiten Stufe für den Fall, dass sich die Prognose der Grenzwerteinhaltung als zu positiv erweist und absehbar nicht verwirklichen sollte (etwa OVG Münster, Urteile vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 335 f. und vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 - juris Rn. 323 sowie OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 - 1 E 23/18 - juris Rn. 287), ist nicht zu folgen.
- 49 a) Die Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Satz 4 BImSchG als der einzigen in Betracht kommenden Rechtsgrundlage liegen nicht vor. Danach kann ein Luftreinhalteplan als einen Bestandteil auch einen Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen enthalten. Zusätzliche Maßnahmen für den Fall des Scheiterns der Maßnahmen auf der "ersten Stufe" entsprechen damit nicht dem Konzept von § 47 Abs. 2 BImSchG, der lediglich zwischen kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen und längerfristig angelegten Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 BImSchG unterscheidet. Die Planung auf einer "zweiten Stufe" ist daher keine Planung im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 2 und 4 BImSchG.

50 b) Auch die unionsrechtlich begründete Ergebnisverpflichtung und das Zügigkeitsgebot gebieten keine Vorsorgeplanung für den Fall, dass sich die dem Luftreinhalteplan zugrundeliegenden Prognosen als fehlerhaft oder die festgesetzten Maßnahmen als nicht ausreichend erweisen. Zwar ist die zuständige Behörde verpflichtet, die Entwicklung der Luftschadstoffbelastung ständig und ausreichend engmaschig zu beobachten und die Wirksamkeit sowie Nachhaltigkeit der festgelegten Maßnahmen zu kontrollieren. Dies bedeutet aber nicht, dass sie bereits im Rahmen der Planaufstellung alle absehbaren und ernsthaft in Betracht kommenden Überschreitungsvarianten vorausschauend in den Blick zu nehmen und hierauf gerichtete Konzepte zu entwickeln und bereitzuhalten hätte (so aber OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 340). Eine derart weitgehende gestaffelte Prüfung müsste eine Vielzahl von Szenarien einem aufwändigen Prüfprogramm unterziehen und je nach unterstelltem Grad der Zielverfehlung unterschiedliche Reaktionskonzepte und in diesem Zusammenhang auch differenzierende Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit etwaig vorzuhaltender Maßnahmen anstellen. Hierdurch würde die Planungsdauer trotz Überschreitung der Grenzwerte regelmäßig nicht unerheblich verlängert und das Zügigkeitsgebot bei der Aufstellung eines Luftreinhalteplans konterkariert. Auch die Kontrolle der Einhaltung dieses Gebotes würde hierdurch erheblich erschwert. Auf ungünstigere Entwicklungen als prognostiziert, kann und muss die Behörde durch eine zügige und entschlossene Fortschreibung des Luftreinhalteplans reagieren. Dabei ist sie entgegen der Auffassung der Beigeladenen verpflichtet, unterjährig zu reagieren, wenn sich abzeichnet, dass sich eine Prognose als unzutreffend erwiesen hat oder die vorgesehenen Maßnahmen nicht greifen.

51 7. Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht eine Neuplanung für erforderlich gehalten. Eine solche Verpflichtung folgt bereits daraus, dass die Prognose über die Verkehrsreduzierung in der Lederstraße nicht belastbar ist und die Grenzwerte im hier maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung weiterhin überschritten waren.

52 a) Einer Neuplanung im laufenden Jahr steht nicht entgegen, dass der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV auf ein Kalenderjahr bezogen ist, so dass sich die tatsächliche Einhaltung erst nach Ablauf

des Jahres feststellen lässt. Damit ist nicht verbunden, dass Luftreinhalteplanungen und die darin festgelegten Maßnahmen nur zum Jahresbeginn einsetzen können. Steht prognostisch fest, dass der Grenzwert im laufenden Jahr überschritten wird und ist die aktuelle Planung defizitär, hat der Plangeber unverzüglich zu reagieren. Zwar kann die Pflicht zur Neuplanung ausscheiden, wenn aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung der Luftschadstoffe feststeht, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz eine Luftreinhalteplanung nicht mehr notwendig ist (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 388, 392). So liegt es hier aber nicht. Der Verwaltungsgerichtshof hat ohne Verfahrensverstöß festgestellt, dass nach den aktualisierten Prognosen für das Jahr 2019 an der Messstelle Lederstraße-Ost von einem Stickstoffdioxid-Jahresmittelwert von 48 µg/m³ und für das Jahr 2020 von 44 µg/m³ auszugehen ist.

- 53 b) Ob die Prognosemängel in den im März 2019 vorgelegten neuen Prognosen fortwirken, wie der Verwaltungsgerichtshof angenommen hat, kann der Senat offenlassen, weil bei der Neuplanung die Prognosen zu aktualisieren bzw. neue Prognosen zu erstellen sind. Allerdings ist jedenfalls hinsichtlich der Maßnahme M 1 von einem Fortwirken auszugehen. Obgleich die neue Prognose auf einer "aktualisierten Verkehrsdatenbasis, Verkehrsmodell an aktuellen Zählungen neu geeicht" beruht (Fachgutachten "Modellstadt Reutlingen" - Ergänzende Berechnungen vom 12. März 2019), wird der Umsetzungsstand der Maßnahmen des "Szenario Reutlingen" der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans berücksichtigt. Die im Anhang beigefügte Liste führt zu den Teilmaßnahmen der Maßnahme M 1 die schon im Luftreinhalteplan enthaltenen Zahlen auf. Die angegebenen Maßnahmen ergeben weiterhin in der Summe nur 8 300 Kfz/24 h mit einer Reduktionswirkung von 4,8 µg/m³.
- 54 c) Bei der Neuplanung ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Im Rahmen dieser Prüfung können neben der vom Senat in seinen Urteilen vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - (BVerwGE 161, 201) und - 7 C 26.16 - (Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6) erörterten zeitlichen Staffelung bei der Einführung von Verkehrsverboten und der Differenzierung nach dem räumlichen Umfang der Verbote sowie nach Alter und Abgasverhalten der betroffenen Fahrzeuge weitere Aspekte zu berücksichtigen sein.

- 55 aa) So hat der Senat bereits darauf hingewiesen, dass nicht nur die Belastungen und Einschränkungen für die Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer, sondern auch die Auswirkungen auf die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft zu berücksichtigen sind (BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201 Rn. 41 und - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 Rn. 38). Wie oben im Einzelnen dargelegt, kann zudem bei sehr geringen Grenzwertüberschreitungen ein Verkehrsverbot unverhältnismäßig sein, wenn der noch verbleibende Zeitraum der Überschreitung nur kurz und die Einhaltung der Grenzwerte sicher zu erwarten ist.
- 56 Der danach im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmende Ausgleich bedeutet allerdings nicht, dass eine ergebnisoffene planerische Abwägung aller in Betracht kommenden Belange vorzunehmen wäre. Wird der maßgebliche Grenzwert überschritten und erweist sich eine Maßnahme als geeignet und erforderlich, um den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, ist der dann noch vorzunehmende Interessenausgleich nicht mehr im Sinne einer planerischen Abwägung vorzunehmen, sondern Ausdruck der Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, wonach ein legitimes Ziel mit geeigneten und erforderlichen Mitteln nicht um jeden Preis verfolgt werden darf. In diesem Sinne hat auch der EuGH in seinem Urteil vom 24. Oktober 2019 - C- 636/18, Kommission/Frankreich - (Rn. 86) darauf hingewiesen, dass strukturelle Schwierigkeiten keinen Rechtfertigungsgrund für eine Grenzwertüberschreitung darstellen, es sich aber um einen Umstand handeln könne, der im Rahmen der allgemeinen Interessenabwägung von Bedeutung sein könne. Ein derartiger Umstand kann auch die besondere infrastrukturelle Bedeutung eines Verkehrswegs sein (vgl. OVG Münster, Urteil vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 - juris Rn. 268).
- 57 Dagegen sind keine Feststellungen zu Art und Umfang der aus den Grenzwertüberschreitungen folgenden Gesundheitsgefahren geboten. Die bei einer Planung zur Grenzwerteerreichung notwendigen Maßnahmen dürfen nicht im Rahmen einer Abwägung zwischen dem Ausmaß von durch Grenzwertüberschreitungen bedingten Gesundheitsgefahren und den durch Verkehrsverbote erfolgenden Einschränkungen von Verkehrsteilnehmern relativiert werden. Einer

detaillierten Feststellung zum genauen Umfang der Betroffenheit durch Gesundheitsgefahren und der Anzahl der davon betroffenen Personen bedarf es daher nicht (a.A. VGH Kassel, Beschluss vom 17. Dezember 2018 - 9 A 2037/18.Z - juris Rn. 19). Die grundsätzliche Entscheidung der Frage einer Gesundheitsgefahr bei Überschreitung der Grenzwerte hat bereits der Normgeber getroffen; sie ist daher einer Überprüfung im Einzelfall entzogen.

- 58 8. Aus § 47 Abs. 4 a BImSchG ergeben sich gegenüber den vorstehenden Erwägungen zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine weiteren Einschränkungen. Nach dieser Norm kommen Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge wegen Überschreitung der Immissionsgrenzwerte in der Regel nur in Gebieten in Betracht, in denen der Stickstoffdioxidwert von 50 Mikrogramm/m³ im Jahresmittel überschritten worden ist.
- 59 a) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist der Verwaltungsgerichtshof davon ausgegangen, dass es nur auf gemessene Grenzwertüberschreitungen bis 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft ankommt und nicht auf lediglich prognostizierte Überschreitungen bis in diese Höhe. Ein anderes Verständnis wäre mit dem Wortlaut der Norm schwerlich in Einklang zu bringen. Selbst wenn man trotz des klaren Wortlauts auf den Zweck der Regelung abstellte, ergäbe sich nichts Anderes. Weder der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/6335) noch der Stellungnahme des Umweltausschusses (BT-Drs. 19/8257) lässt sich entnehmen, dass die hinter der Regelung stehende gesetzliche Annahme, überall dort, wo bereits Stickstoffbelastungen unter 50 µg/m³ vorliegen, sei davon auszugehen, dass die beschlossenen Maßnahmen zu einer Senkung unter den Grenzwert führen, auch dann gelten soll, wenn zwar bislang eine gemessene Belastung über 50 µg/m³ liegt, die Immissionsprognosen aber auf künftige Werte darunter verweisen. Aus dem von der Beklagten gebildeten Beispiel ergibt sich nichts Anderes. Wenn zum Zeitpunkt der Aufstellung des Luftreinhalteplans die letzte gemessene Belastung noch über 50 µg/m³ liegt, mag es im Einzelfall günstige Entwicklungen geben, die eine Senkung von mehr als 10 µg/m³ bewirken. Dies dürfte aber weder den bisherigen Erfahrungen mit der Entwicklung der Immissionswerte entsprechen, noch hat der Gesetzgeber eine solche Erwartung formuliert.

- 60 b) Die Bestimmung, dass Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge in der Regel nur bei Werten über $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in Betracht kommen, ist unionsrechtskonform dahingehend auszulegen, dass damit eine tatsächliche Vermutung ausgedrückt werden soll, wonach bei solchen Immissionswerten eine Unterschreitung des Grenzwertes aufgrund der ergriffenen Maßnahmen auch ohne Verkehrsverbote zeitnah zu erwarten ist. Soweit dies entgegen dieser Annahme nicht der Fall sein sollte und Verkehrsverbote sich als einziges Mittel darstellen, um die Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten, kann demgegenüber nicht von einem Regelfall im Sinne des § 47 Abs. 4a BImSchG ausgegangen werden, so dass die Vorschrift auch unterhalb von Werten von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ Verkehrsverboten im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht entgegengehalten werden kann.
- 61 Wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend angenommen hat, wäre eine nach dem Wortlaut möglicherweise näherliegende Auslegung, dass ein echtes Regel-Ausnahme-Verhältnis geschaffen werden sollte, nach dem Verkehrsverbote überhaupt nur in atypischen Fällen angeordnet werden dürfen, nicht mit Unionsrecht vereinbar. Zwar steht es dem Gesetzgeber frei, Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung normativ festzulegen. Eine starre Grenze, unterhalb derer ein anerkannt effektiver Maßnahmentyp nur im atypischen Ausnahmefall angeordnet werden darf, verstieße jedoch gegen die unionsrechtliche Verpflichtung, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. Diese unterliegt zwar ihrerseits dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Allerdings geht aus der Rechtsprechung des EuGH hervor, dass nicht einzelfallbezogene, generelle Erwägungen insbesondere im Fall einer länger andauernden Überschreitung nicht als Beleg dafür in Betracht kommen, dass die getroffenen Maßnahmen ausreichend waren, auch die Grenzwerte weiterhin überschritten werden (vgl. EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2019 - C- 636/18 -, Kommission/Frankreich Rn. 84). Dies wird durch die Bemerkungen der Europäischen Kommission auf die Notifizierung des 13. Änderungsgesetzes zum Bundesimmissionschutzgesetz bestätigt, wonach die Einführung der Formulierung "in der Regel" begrüßt wird, "um Fahrverbote nicht auszuschließen, falls sie sich als einzige Möglichkeit erweisen sollten, Zeiträume der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten" (Schreiben vom 13. Februar 2019, C [2019] 1391 final S. 2).

- 62 Das Erfordernis einer entsprechenden unionsrechtskonformen Auslegung entspricht auch der einhelligen Auffassung bislang mit § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG befasster Obergerichte (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 279; OVG Hamburg, Beschluss vom 31. Mai 2019 - 1 Bs 90/19 - juris Rn. 33) und der erstinstanzlichen Rechtsprechung (VG Berlin, Urteil vom 9. Oktober 2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 74; VG Köln, Urteil vom 8. November 2018 - 13 K 6684/15 - juris Rn. 34). Eine wörtliche Auslegung als echtes Regel-Ausnahme-Verhältnis hält auch die ganz überwiegende rechtswissenschaftliche Literatur - mit unterschiedlichen Akzentuierungen - für unionsrechtswidrig (vgl. Weiß/Feder, EWS 2019, 14 <17 f.>; Will, NZV 2019, 17 <24 f.>; Quarch, SVR 2019, 18 <23>; Scheidler, NVwZ 2019, 751 <754 f.>; Laszkowski, ZRP 2019, 44 <46 f.>; Klinger, ZUR 2019, 131 <133 f.>; Berkemann, ZUR 2019, 412 <419 f.>). Auch diejenigen Autoren, die § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG dem Grunde nach für unionsrechtskonform halten, gehen in der Sache davon aus, dass dieser Verkehrsverbote dann nicht ausschließt, wenn sie das einzige Mittel sind, die Grenzwerte in absehbarer Zeit einzuhalten (vgl. Schink, I+E 2019, 58 <62>; Brenner, DAR 2019, 342).
- 63 Es besteht kein Anlass, die Frage der Vereinbarkeit von § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG mit Art. 13 oder 23 der Richtlinie 2008/50 EG dem EuGH vorzulegen. Die Auslegung der entsprechenden Richtlinienbestimmungen ist vielmehr auf Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs der letzten Jahre hinreichend klar, um zu der vorstehend skizzierten unionsrechtskonformen Auslegung zu kommen (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 307).
- 64 c) Eine Verfassungswidrigkeit der Neuregelung ergibt sich entgegen einzelner Stimmen in der Literatur nicht daraus, dass die Regelungswirkung bei der angenommenen unionsrechtskonformen Auslegung gegenüber dem ohnehin geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gering ist (vgl. Klinger, ZUR 2019, 131 <134>). Dem Gesetzgeber ist es nicht verwehrt, eine sich aus der Rechtsprechung und allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergebende Lage zu kodifizieren. Der Grundsatz der Normenwahrheit führt zwar dazu, dass sich der Gesetzgeber an dem für den Normadressaten ersichtlichen Regelungsgehalt der Norm festhalten lassen muss. Ausreichend ist jedoch, wenn dieser Inhalt in zumutbarer

Weise im Wege der Auslegung zu erkennen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2008 - 1 BvR 349/04 - juris Rn. 23). Dies ist hier der Fall.

- 65 d) Nach den vorstehenden Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erscheint es auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht zwingend, dass Verkehrsverbote anzuordnen sein werden. Diese sind vom Plangeber zu prüfen und ihre Anordnung im Luftreinhalteplan ist ernsthaft in Betracht zu ziehen. Ob sie sich aber unter Würdigung aller zu berücksichtigenden Umstände als verhältnismäßig erweisen, bedarf der erneuten Prüfung. Kommt der Plangeber dabei dazu, dass sie trotz Eignung und Erforderlichkeit zur Grenzwerteinhaltung unverhältnismäßig seien, bedarf dies einer eingehenden Begründung (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 - 8 A 2851/18 - juris Rn. 315 ff.).
- 66 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 30 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein