

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Übersetzung: nein

Umweltschutzrecht, insbesondere Chemikalienrecht und Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

RL 2008/50/EG Art. 6 Abs. 1 bis 4, Art. 7 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1, Anhang III

BImSchG §§ 40, 47 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 4 Satz 2, Abs. 4a Satz 1, Abs. 5 und 5a, § 48a Abs. 1

UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2, § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3, Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2

VwGO § 86 Abs. 1, § 108 Abs. 1 Satz 1, §§ 119, 137 Abs. 2, § 139 Abs. 3 Satz 4

BImSchV 39 § 3 Abs. 2, § 13 Abs. 1 bis 4, § 14 Abs. 1, § 21 Abs. 1, Anlage 3

Titelzeile:

Fortschreibung eines Luftreinhalteplans

Leitsätze:

1. Eine Verpflichtung zur Fortschreibung eines Luftreinhalteplans besteht nicht, soweit sich eine im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Luftreinhalteplan nicht hinreichend gesicherte Immissionsprognose aufgrund späterer tatsächlicher Veränderungen oder neuer Erkenntnisse im Nachhinein als tragfähig erweist.

2. Ist die zuständige Behörde zur Aufstellung oder Fortschreibung eines Luftreinhalteplans verpflichtet, darf sie bei der Erfüllung dieser Verpflichtung ihr vorliegende Ergebnisse von Modellrechnungen nicht unberücksichtigt lassen, die für andere Orte als den Ort der gemessenen Grenzwertüberschreitung in dem jeweiligen Gebiet oder Ballungsraum über dem Grenzwert liegende Stickstoffdioxidbelastungen ausweisen.

Urteil des 7. Senats vom 28. Mai 2021 - BVerwG 7 C 2.20

I. VGH Mannheim vom 26. November 2019
Az: VGH 10 S 2741/18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 2.20
VGH 10 S 2741/18

Verkündet
am 28. Mai 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:280521U7C2.20.0

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. Mai 2021
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Schemmer, Dr. Günther,
Dr. Löffelbein und Dr. Wöckel

am 28. Mai 2021 für Recht erkannt:

Auf die Revisionen des Beklagten und der Beigeladenen
wird das auf die mündliche Verhandlung vom 26. November
2019 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg geändert.

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan für den
Regierungsbezirk Stuttgart, Teilplan Ludwigsburg, unter
Beachtung der Rechtsauffassung des Bundesverwaltungs-
gerichts fortzuschreiben.

Im Übrigen werden die Revisionen zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Hälfte, der Beklagte und die Beigela-
dene tragen je ein Viertel der Gerichtskosten. Die außerge-
richtlichen Kosten der Beteiligten werden gegeneinander
aufgehoben.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine deutschlandweit tätige und nach § 3 UmwRG anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die beigeladene Stadt Ludwigsburg.
- 2 Der zuletzt im September 2019 fortgeschriebene Luftreinhalteplan enthält Maßnahmen zur Minderung auch der Stickstoffdioxidbelastung. Der Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 µg/m³ im Jahresmittel wurde an der Messstelle Friedrichstraße in Ludwigsburg in den Jahren 2009 bis 2018 kontinuierlich überschritten. Im Jahr 2018 wurde ein Wert von 51 µg/m³ gemessen. Der Luftreinhalteplan enthält ein Maßnahmenpaket. Es umfasst eine Digitalisierung der Verkehrsleittechnik (M 1), eine Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 40 km/h auf einem Teilstück der Friedrichstraße (M 2) sowie einen Einsatz von Filtersäulen (M 3). Außerdem erläutert der Luftreinhalteplan weitere in einem "Green City Ludwigsburg Masterplan" der Beigeladenen vorgesehene Maßnahmen, mit denen der Immissionsgrenzwert bis zum Jahr 2020 eingehalten werden könne. Der größte Minderungseffekt werde durch eine Erneuerung der Fahrzeugflotte erzielt. Durch die räumliche Nähe zur Landeshauptstadt Stuttgart, für die ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge unterhalb der Abgasnorm Euro 5 gelte, werde die Flottenerneuerung in Ludwigsburg beschleunigt. Sie werde im Masterplan als Business-as-usual-Szenario (BAU-Szenario) aufgeführt. Allein hierdurch sei ein Rückgang der NO₂-Belastung auf 41 µg/m³ im Jahresmittel in 2020 zu erwarten. Berücksichtige man mit dem Masterplan zudem die Trendentwicklung abnehmender Zulassungszahlen für Diesel-Pkw und die Wirkung von Software-Updates, so werde für 2020 - unter Berücksichtigung der auch im Masterplan festgelegten Maßnahme M 1, aber unabhängig von den Maßnahmen M 2 und M 3 - ein Jahresmittelwert von 39 µg/m³ prognostiziert. Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge erschienen deshalb unverhältnismäßig.
- 3 Bereits im Jahr 2017 stellte der Kläger einen Antrag auf Änderung des Luftreinhalteplans. Am 29. März 2018 hat er Klage erhoben.

- 4 Mit Urteil vom 26. November 2019 hat der Verwaltungsgerichtshof den Beklagten verurteilt, den für die Stadt Ludwigsburg geltenden Luftreinhalteplan unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass er die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für Stickstoffdioxid in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Stadtgebiet Ludwigsburg enthält.
- 5 Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt: Der Ort der Messstelle in der Friedrichstraße sei zutreffend gewählt worden. Etwaige Einwände gegen die Repräsentativität der dort genommenen Luftproben würden in Anbetracht der Verpflichtung zur Minimierung des Risikos, den Ort der Maximalbelastung zu übersehen, nicht durchgreifen. Der Luftreinhalteplan genüge dem Gebot, den Zeitraum einer Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten, aber bereits im Ansatz nicht, weil bei seiner Fortschreibung ein Vergleich der vorgesehenen Maßnahmen mit einem Dieserverkehrsverbot unterblieben sei. Ein solches Verbot ermögliche jedenfalls einen schnelleren Abbau der überhöhten Werte und sei nicht unverhältnismäßig.
- 6 Zudem leide die Planung an Prognosemängeln. Dies betreffe insbesondere die auf die Wirkung einer Flottenerneuerung bezogene Annahme, Fahrzeuge neuerer Euro-Klassen stießen signifikant weniger Stickoxide aus als ältere. Ferner seien aus dem in Stuttgart geltenden Dieserverkehrsverbot resultierende positive Effekte auf die Flottenerneuerung überschätzt worden. Zudem seien nicht alle der der Bewertung von Software-Updates zur Emissionsreduktion von Fahrzeugen zugrunde liegenden Annahmen ausreichend gesichert. Schließlich sei nicht erkennbar berücksichtigt worden, dass für das Jahr 2017 noch für andere Straßen als die Friedrichstraße deutlich überhöhte NO_2 -Werte ermittelt worden seien.
- 7 Es bedürfe einer Neuplanung. Hierbei dürften die zur Grenzwerteinhaltung notwendigen Maßnahmen nicht im Rahmen einer Abwägung zwischen dem Ausmaß durch Grenzwertüberschreitungen bedingter Gesundheitsgefahren oder der Zahl insoweit spezifisch gefährdeter Personen einerseits und den durch Die-

solverkehrsverbote bedingten Einschränkungen von Verkehrsteilnehmern andererseits relativiert werden. Aus § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG ließen sich für den vorliegenden Fall keine rechtlichen Schlüsse ziehen. Ein Verzicht auf die Aufnahme von Verkehrsverboten komme nur dann in Betracht, wenn andere Maßnahmen gleich schnell wie Verkehrsverbote eine Einhaltung des Grenzwerts gewährleisten.

- 8 Der Beklagte und die Beigeladene haben jeweils die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt.
- 9 Der Beklagte macht geltend: Eine Verpflichtung zur Planfortschreibung bestehe schon mangels Grenzwertüberschreitung nicht. Den genommenen Luftproben fehle die nach Anlage 3 der 39. BImSchV gebotene Repräsentativität für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 m Länge, was Messungen mit Passivsammlern belegten. Dieserverkehrsverboten stehe § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG entgegen, der eine Regelvermutung fehlender Erforderlichkeit solcher Verbote normiere, die jedenfalls dann greife, wenn - wie hier - nicht von vornherein ausgeschlossen sei, dass konkret benannte Alternativmaßnahmen zeitnah zur Einhaltung des Grenzwerts führten. Die Einwände des Verwaltungsgerichtshofs gegen die Prognosen des Plangebers griffen nicht durch. Bei der Flottenerneuerung gehe es nicht um einen geringeren Schadstoffausstoß von Dieselfahrzeugen der Abgasnorm Euro 5 im Vergleich zu solchen der Abgasnorm Euro 4, sondern um einen immer geringeren Dieselanteil am Gesamtfahrzeugbestand sowie einen zunehmenden Anteil von Euro-6-Fahrzeugen an der Dieselflotte. Die Wirksamkeit von im Vergleich zu Verkehrsverboten milderen Maßnahmen sei gutachterlich belegt. Bei den modellierten Zahlen handele es sich nicht um Messwerte, die allein eine Planungspflicht auszulösen vermögen. Die Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs zu Software-Updates seien teils durch neue Zahlen des Kraftfahrt-Bundesamtes sachlich widerlegt, teils verstießen sie gegen den Überzeugungsgrundsatz.
- 10 Die Beigeladene macht geltend: Angesichts einer sinkenden Tendenz der NO₂-Belastung sowie der bereits 2020 zu erwartenden Einhaltung des Grenzwerts seien Dieserverkehrsverbote unverhältnismäßig. Die Immissionsprognose des Plangebers sei rechtlich nicht zu beanstanden. Das Stuttgarter Verkehrsverbot

gelte inzwischen auch für Euro-5-Diesel. Für andere Straßen als die Friedrichstraße lediglich modellierte, nicht aber gemessene Grenzwertüberschreitungen begründeten keine Planungspflicht. Zum streitigen Umfang der immissionsmindernden Wirkung einer Flottenerneuerung und von Software-Updates habe der Verwaltungsgerichtshof unter Verstoß gegen den Untersuchungsgrundsatz eine Beweiserhebung unterlassen. Er habe die Durchführung zusätzlicher kommunaler Maßnahmen nicht in Zweifel ziehen dürfen, nachdem die Beigeladene hierzu die Abgabe einer verbindlichen Protokollerklärung angeboten habe.

11 Der Beklagte hat mitgeteilt, inzwischen würden an anderen Stellen im Ludwigsburger Stadtgebiet Messungen durchgeführt. Diese hätten im Jahr 2020 nur noch an der Schlossstraße mit $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$ eine Grenzwertüberschreitung ergeben.

12 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 26. November 2019 zu ändern und die Klage abzuweisen.

13 Der Kläger beantragt,

die Revisionen zurückzuweisen.

14 Er verteidigt das angefochtene Urteil.

II

15 A. Die Revisionen sind zulässig.

16 Die Beigeladene ist revisionsbefugt. Sie wird durch das angefochtene Urteil materiell beschwert.

17 Die Zulässigkeit eines Rechtsmittels eines Beigeladenen erfordert ungeachtet seiner Beteiligtenstellung (§ 63 Nr. 3 VwGO) und der daran geknüpften Bindung an ein rechtskräftiges Urteil (§ 121 Nr. 1 VwGO) eine materielle Beschwer. Diese ist dann gegeben, wenn der Beigeladene geltend machen kann, durch die mögliche Rechtskraftwirkung präjudiziell und unmittelbar in eigenen Rechten

beeinträchtigt zu werden (stRSpr, vgl. BVerwG, Urteile vom 14. März 2018 - 10 C 3.17 - Buchholz 428.2 § 11 VZOG Nr. 38 Rn. 12 m.w.N. und vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 20). Zustimmungs- und sonstige Mitwirkungsbefugnisse von Verwaltungsbehörden stehen subjektiven Rechten insoweit gleich (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Mai 1971 - 4 C 19.70 - Buchholz 310 § 65 VwGO Nr. 16 S. 12 f. und vom 18. Mai 1992 - 4 B 98.92 - Buchholz 406.11 § 23 BBauG/BauGB Nr. 14 S. 2).

- 18 Die Beigeladene kann eine unmittelbare Beeinträchtigung einer ihr eingeräumten Mitwirkungsbefugnis durch das angefochtene Urteil geltend machen. Nach dem einschlägigen Landesrecht, dessen Inhalt festzustellen der Senat mangels einer gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO bindenden Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs hierüber nicht gehindert ist (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. Mai 1980 - 7 C 73.78 - Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 32 S. 51 und vom 24. Januar 2013 - 5 C 12.12 - BVerwGE 145, 315 Rn. 10), ist die Beigeladene als kreisfreie Stadt Rechtsträgerin der zuständigen Straßenverkehrsbehörde (§ 1 des Gesetzes über die Zuständigkeiten nach der Straßenverkehrs-Ordnung vom 17. Dezember 1990 <GBl. BW S. 427>, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2018 <GBl. BW S. 5>, § 15 Abs. 1 Nr. 1, § 19 des Landesverwaltungsgesetzes vom 14. Oktober 2008 <GBl. BW S. 313, 314>, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 21. Mai 2019 <GBl. BW S. 161, 185>, § 131 Abs. 2 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 24. Juli 2000 <GBl. BW S. 581, ber. S. 698>, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 2. Dezember 2020 <GBl. BW S. 1095, 1098>), von deren Einvernehmen nach § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG die Festlegung von Maßnahmen im Straßenverkehr in einem Luftreinhalteplan abhängt. Der Verwaltungsgerichtshof hat den Beklagten zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts verurteilt. Zu dieser von einer möglichen Rechtskraftwirkung des Urteils umfassten (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 2016 - 7 C 27.15 - Buchholz 404 IFG Nr. 22 Rn. 12 m.w.N.) Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs gehört insbesondere die Bewertung von Dieserverkehrsverboten als verhältnismäßig. Daran wäre die Beigeladene bei ihrer Entscheidung über die Erteilung des Einvernehmens gemäß § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG anlässlich einer künftigen Planfortschreibung ebenso gebunden wie an weitere entscheidungstragende rechtliche Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs, soweit diese für

die Rechtmäßigkeit von Maßnahmen im Straßenverkehr im Sinne von § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG erheblich sind.

- 19 B. Die Revisionen sind teilweise begründet. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) hat der Verwaltungsgerichtshof die Klage als zulässig angesehen. Nicht in jeder Hinsicht mit Bundesrecht in Einklang stehen seine Ausführungen zur Begründetheit der Klage. Insoweit stellt sich das angefochtene Urteil auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO) und ist deshalb zu ändern (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).
- 20 1. Der Kläger ist als anerkannte Umweltvereinigung klagebefugt. Bei der von ihm begehrten Fortschreibung des Luftreinhalteplans handelt es sich um einen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 UmwRG, § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Nr. 2.2 der Anlage 5 des UVPG tauglichen Klagegegenstand (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 22). Zur Erfüllung des besonderen Zulässigkeitsanfordernisses nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG genügt bereits die bei einem Luftreinhalteplan bestehende Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung und der damit verbundenen Beteiligungsberechtigung (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 23).
- 21 2. Der Verwaltungsgerichtshof hat der Prüfung der Begründetheit der Klage einen zutreffenden Maßstab zugrunde gelegt. Zwar hat er seine Prüfung nicht erkennbar an § 2 Abs. 4 UmwRG ausgerichtet und deshalb insbesondere § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG ungeprüft gelassen, der die Begründetheit von Rechtsbehelfen von Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG vom tatsächlichen Bestehen einer Umweltprüfungspflicht abhängig macht. Hierin liegt indes kein Bundesrechtsverstoß, weil diese Regelung Umweltverbandsklagen auf Fortschreibung von Luftreinhalteplänen nicht erfasst (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 24). Auch im Übrigen hat der Verwaltungsgerichtshof jedenfalls der Sache nach einen zutreffenden Maßstab zugrunde gelegt. Er hat geprüft, ob der Kläger einen Anspruch aus § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG auf die von ihm begehrte Fortschreibung des Luftreinhalteplans hat.

- 22 3. Ohne Bundesrechtsverstoß hat der Verwaltungsgerichtshof das Vorliegen einer Grenzwertüberschreitung im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG bejaht.
- 23 Die Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs, die Messergebnisse an der Messstelle Friedrichstraße seien uneingeschränkt berücksichtigungsfähig, weil der Ort der Messstelle zutreffend gewählt worden sei, insbesondere das Kriterium der Repräsentativität der Luftproben für einen Straßenabschnitt von nicht weniger als 100 m Länge gemäß Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b Satz 2 der 39. BImSchV erfülle, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 24 a) Für die Festlegung des Standorts von Probenahmestellen gelten gemäß § 14 Abs. 1 der 39. BImSchV die Kriterien der Anlage 3 der 39. BImSchV. Nach diesen Kriterien beurteilen sich gemäß § 13 Abs. 1, § 21 Abs. 1 der 39. BImSchV auch die Luftqualität sowie die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unter anderem für Stickstoffdioxid. Diese Regelungen dienen der Umsetzung entsprechender unionsrechtlicher Vorgaben in Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 3 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). Anlage 3 der 39. BImSchV regelt - in weitgehender inhaltlicher Übereinstimmung mit Anhang III der Richtlinie - in Abschnitt A allgemeine Anforderungen an die Beurteilung der Luftqualität sowie in den Abschnitten B und C Kriterien für die großräumige und die kleinräumige Ortsbestimmung der Probenahmestellen. Aus Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b der 39. BImSchV geht zum einen hervor, dass die Probenahmestellen im Allgemeinen so einzurichten sind, dass die Messung sehr kleinräumiger Umweltzustände in ihrer unmittelbaren Nähe vermieden wird, und zum anderen, dass die Luftproben möglichst für die Luftqualität eines Bereichs von bestimmter Größe repräsentativ sind. Diese Bestimmung verlangt, dass bei - wie hier - Probenahmestellen für den Verkehr die Messungen eine Wiedergabe der Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 m Länge erlauben (vgl. für die im Wesentlichen gleichlautenden Regelungen in Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b der Richtlinie 2008/50/EG: EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17 [ECLI:EU:C:2019:533], Craeynest - Rn. 40).

- 25 Der Verwaltungsgerichtshof hat keinen hiervon abweichenden Maßstab zugrunde gelegt. Insbesondere lässt seine Annahme, der Ort einer Probenahmestelle müsse so gewählt werden, dass das Risiko, den Ort der Maximalbelastung zu übersehen, minimiert werde, keinen Rechtsfehler erkennen. Erfüllen mehrere Standorte die vorgesehenen Kriterien, eröffnet sich der zuständigen Behörde ein Auswahlmessen, das jedoch mit Rücksicht auf den Zweck und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2008/50/EG auszuüben ist und hierdurch begrenzt wird. Danach ist der Standort einer Probenahmestelle so zu wählen, dass die Gefahr unbemerkter Überschreitungen von Grenzwerten minimiert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 44, 50).
- 26 b) Ausgehend hiervon hat der Verwaltungsgerichtshof die Repräsentativität der an der Messstelle Friedrichstraße genommenen Luftproben für die Luftqualität eines Straßenabschnitts von nicht weniger als 100 m Länge in revisionsrechtlich nicht zu beanstandender Weise bejaht.
- 27 Er hat seine Einschätzung insbesondere darauf gestützt, dass im Rahmen einer Überprüfung von Messstationen in mehreren Bundesländern durch den TÜV Rheinland in Baden-Württemberg nur eine einzige, andere Messstelle als nicht regelkonform bewertet worden sei. Diese Untersuchung, auf die in einer vom Verwaltungsgerichtshof insoweit zitierten Pressemitteilung der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) vom 10. Juli 2019 Bezug genommen wird, bescheinigt der Messstelle Friedrichstraße, dass die Annahme ihrer Repräsentativität für einen mindestens 100 m langen Straßenabschnitt plausibel sei und es keine Anhaltspunkte gebe, die dieser Annahme widersprächen (vgl. TÜV Rheinland Energy GmbH, Begutachtung der Positionierung verkehrsnaher Probenahmestellen zur Messung der NO₂-Konzentrationen an ausgewählten Standorten – Endbericht, 27. Juni 2019, S. 27). Der Verwaltungsgerichtshof durfte diese sachverständige Äußerung seiner freien Überzeugungsbildung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) zugrunde legen. Dass er sich, wie der Beklagte geltend macht, an die Einschätzung des TÜV Rheinland gebunden gesehen hätte, trifft nicht zu. Der Verwaltungsgerichtshof hat das Gutachten erkennbar lediglich als Grundlage einer eigenen Überzeugungsbildung herangezogen. Dies gilt

insbesondere auch im Hinblick auf die in dem Gutachten (S. 21 f.) zugrunde gelegten Kriterien zur Beurteilung der Repräsentativität im Sinne von Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b der 39. BImSchV. Dass diese Kriterien den rechtlichen Vorgaben widersprechen, ist nicht ersichtlich und vom Beklagten auch nicht geltend gemacht.

- 28 Auch die weiteren Einwände des Beklagten greifen nicht durch.
- 29 Soweit er einen Verstoß gegen Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. b der 39. BImSchV mit der Begründung geltend macht, NO₂-Messungen durch Passivsammler in der Umgebung der Messstelle hätten in den ersten zehn Monaten des Jahres 2019 eine erheblich geringere Belastung (35, 36, 36, 44 µg/m³) ergeben, als sie im gleichen Zeitraum an der Messstelle (46 µg/m³) ermittelt worden sei, kann es auf sich beruhen, inwieweit dieses Vorbringen nach materiellem Recht erheblich sein könnte. Denn in Bezug auf die mittels Passivsammlern ermittelten konkreten Werte handelt es sich um neuen Tatsachenvortrag, der im Revisionsverfahren keine Berücksichtigung finden kann. Das gilt auch für vom Beklagten reklamierte örtliche Besonderheiten des Standorts der Messstelle (Lage am Ausgang einer Senke, Nähe zu einer Lichtsignalanlage). Das Bundesverwaltungsgericht ist als Revisionsgericht an die in dem angefochtenen Urteil getroffenen - nicht mit durchgreifenden Verfahrensrügen angegriffenen - tatsächlichen Feststellungen gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat weder zu etwaigen örtlichen Besonderheiten des Messstandorts noch zu konkreten Messwerten an Passivsammlern Feststellungen getroffen. Auch der erstinstanzliche Schriftsatz der Beigeladenen vom 22. November 2019, auf den sich der Beklagte in diesem Zusammenhang beruft, enthält keine Angaben zu konkreten Messwerten. Das neue tatsächliche Vorbringen des Beklagten ist auch nicht ausnahmsweise im Revisionsverfahren beachtlich. Zwar ist eine Berücksichtigung neuer tatsächlicher Umstände dann möglich, wenn eine Nichtberücksichtigung mit dem Grundsatz der Prozessökonomie in so hohem Maße unvereinbar wäre, dass der Grundsatz der Unbeachtlichkeit neuer Tatsachen zurücktreten muss (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <106>). Das ist insbesondere der Fall, wenn neue Tatsachen nicht beweisbedürftig, insbesondere unstrittig, sind und ihre Berücksichtigung dem Bundesverwaltungsgericht eine abschließende Entscheidung in der Sache

selbst ermöglicht (vgl. BVerwG, Urteile vom 26. November 1976 - 4 C 69.74 - Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 58 S. 20, vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <107> und vom 13. Juni 2013 - 10 C 13.12 - BVerwGE 147, 8 Rn. 10). Die neuen Tatsachen dürfen keine Beurteilung durch das Tatsachengericht erforderlich machen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 2011 - 1 C 21.10 - BVerwGE 141, 151 Rn. 19; vgl. in diesem Sinne auch BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1992 - 9 C 77.91 - BVerwGE 91, 104 <107 f.>; Eichberger/Buchheister/Schneider, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand Februar 2021, § 137 Rn. 194; Kraft, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 137 Rn. 66). Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Die mittels Passivsammlern gemessenen Werte bedürften sowohl hinsichtlich der Bedingungen ihres Zustandekommens als auch ihrer Aussagekraft im Hinblick auf die Repräsentativität der Messstelle weiterer tatsächlicher Feststellungen und Würdigungen, die dem Revisionsgericht nicht möglich sind. Entsprechendes gilt für die örtlichen Gegebenheiten im Umfeld der Messstelle.

- 30 Soweit der Beklagte die in den Gründen des angefochtenen Urteils getroffene Feststellung des Verwaltungsgerichtshofs bestreitet, eine LUBW-Bedienstete habe in der mündlichen Verhandlung die Regelkonformität des Orts der Messstelle bestätigt, bleibt auch dies ohne Erfolg. Der Sache nach rügt der Beklagte eine Unrichtigkeit des Tatbestands des Urteils, die nur nach Maßgabe von § 119 VwGO hätte behoben werden können. Das Protokoll der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof, das die darin bezeugten Tatsachen beweist (§ 98 VwGO i.V.m. § 418 Abs. 1 ZPO) und dem Urteilstatbestand insoweit gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 314 Satz 2 ZPO vorgeht (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1982 - 7 C 17.80 - Buchholz 310 § 86 Abs. 2 VwGO Nr. 26 S. 3 und Beschluss vom 27. April 2011 - 8 B 56.10 - ZOV 2011, 136 Rn. 12), enthält keine gegenteiligen Feststellungen.
- 31 4. Soweit der Verwaltungsgerichtshof zu dem Ergebnis gelangt ist, der Plangeber habe in rechtswidriger Weise von einer Aufnahme von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan abgesehen, verstoßen seine Erwägungen gegen § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das angefochtene Urteil beruht auf diesem Verstoß und stellt sich insoweit auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar.

32 a) Die wesentlichen Maßstäbe hat der Senat, anknüpfend an frühere Entscheidungen (BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26.16 - Buchholz 406.25 § 47 BImSchG Nr. 6 und - 7 C 30.17 - BVerwGE 161, 201), bereits in seinem - der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zeitlich nachfolgenden - Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - (BVerwGE 168, 20) herausgearbeitet. Danach beansprucht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Geltung nicht nur hinsichtlich der Frage, wie ein Verkehrsverbot auszugestalten ist, sondern auch bei der vorgelagerten Frage, ob ein Verkehrsverbot anzuordnen ist. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne führt zu dem Ergebnis, dass bei einer prognostizierten Überschreitung des NO₂-Jahresgrenzwerts um nur noch 1 µg/m³ im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwerts im übernächsten Jahr die Anordnung von Verkehrsverboten regelmäßig nicht geboten ist. 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 37). Das gilt auch für im Vergleich zu zonalen Verkehrsverboten grundsätzlich weniger belastende streckenbezogene Verkehrsverbote, insbesondere mit Rücksicht auf durch sie gegebenenfalls verursachte Ausweichverkehre und damit einhergehende höhere Belastungen an anderen Straßen. Bewegt sich die Überschreitung des Grenzwerts in einem Bereich von nur 1 µg/m³ und ist mit einem kontinuierlichen Rückgang der Belastung sowie der alsbaldigen Einhaltung bzw. deutlichen Unterschreitung des Grenzwerts 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 38). Bei höheren Grenzwertüberschreitungen hängt die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere davon ab, wie lang die prognostizierte Dauer der Überschreitung ist und mit welchem Maß an Sicherheit die Einhaltung des Grenzwerts erwartet werden kann. Je kürzer einerseits die Überschreitung andauert und je sicherer die baldige Einhal-

tung des Grenzwerts zu erwarten ist und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner von Ausweichstrecken sind, umso eher sind auch höhere Überschreitungen hinnehmbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 39). Aus § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG, wonach Dieselverkehrsverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel überschritten worden ist, ergeben sich über die allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinaus keine weiteren Einschränkungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 58).

- 33 b) Gemessen daran wären hier auf der Grundlage der Prognose des Luftreinhalteplans Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge unverhältnismäßig. Nach dieser Prognose wird der Grenzwert von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ nach Erlass des Luftreinhalteplans im September 2019 noch im selben Jahr um nur noch $1,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ überschritten ($44 \mu\text{g}/\text{m}^3$ abzüglich $0,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ durch Maßnahme M 2 und $1,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ durch Maßnahme M 3 = $41,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und bereits im Folgejahr 2020 eingehalten. Wenn aber, wie es nach der Rechtsprechung des Senats der Fall ist, die Anordnung von Verkehrsverboten schon dann regelmäßig nicht geboten ist, wenn in dem auf das Inkrafttreten des Luftreinhalteplans folgenden Jahr noch eine Überschreitung von $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verbleibt und erst im übernächsten Jahr der Grenzwert eingehalten wird, so gilt dies erst Recht dann, wenn - wie hier nach der Planprognose - schon im Folgejahr der Grenzwert sicher eingehalten wird.
- 34 c) Das angefochtene Urteil beruht auf den unzutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs zur Verhältnismäßigkeit von Dieselverkehrsverboten. Denn in den betreffenden Ausführungen kommt die entscheidungstragende Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs zum Ausdruck, an die der Beklagte bei der ihm durch das Urteil aufgegebenen Fortschreibung des Luftreinhalteplans gebunden wäre.
- 35 Insoweit stellt sich das Urteil auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Das gilt auch mit Blick auf die vom Beklagten im Revisionsverfahren mitgeteilte mittlere NO_2 -Jahreskonzentration von $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$, die im Jahr 2020 an einer nunmehr in der Schlossstraße befindlichen

Messstelle ermittelt worden sei. Als neue Tatsache muss dieser Wert im Revisionsverfahren außer Betracht bleiben, weil der Verwaltungsgerichtshof hierzu keine Feststellungen getroffen hat, insbesondere was die Standortwahl der neuen Messstelle und die Messbedingungen anbelangt. Der Beklagte wird bei der wegen der Mangelhaftigkeit der bisherigen Prognose (vgl. dazu sogleich unter 5.) gebotenen Fortschreibung des Luftreinhalteplans auf der Grundlage einer neuen Prognose zu beurteilen haben, inwieweit wegen gegenwärtig fortbestehender Grenzwertüberschreitungen immissionsmindernde Maßnahmen veranlasst sind und ob er von der Aufnahme von Dieserverkehrsverboten in den Luftreinhalteplan mit Rücksicht auf andere wirksame Maßnahmen absehen kann oder aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sogar absehen muss.

- 36 5. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die dem Luftreinhalteplan zugrunde liegende Prognose der Entwicklung der NO₂-Belastung und der Wirkung festgelegter Maßnahmen sei mangelhaft, trifft zu, wenngleich seine Erwägungen hierzu nicht in jeder Hinsicht mit Bundesrecht in Einklang stehen.
- 37 a) Die auf die Entwicklung der Immissionswerte bezogenen Prognosen des Plangebers 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 (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42; vgl. auch schon BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 11). Diesen Maßstab hat der Verwaltungsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde gelegt.
- 38 b) Ohne Bundesrechtsverstoß hat er beanstandet, die planerische Prognose der immissionsmindernden Wirkung einer Erneuerung der Fahrzeugflotte (sog. BAU-Szenario) beruhe auf unzutreffenden tatsächlichen Annahmen, soweit ihr die Einschätzung zugrunde liege, Fahrzeuge der neuen Euro-Klassen stießen signifikant weniger Stickoxide aus als ältere. Der Einschätzung des Plangebers hat der Verwaltungsgerichtshof unter Bezugnahme auf Zahlen des Umweltbundesamts entgegengehalten, es sei schon im Jahr 2017 bekannt gewesen, dass die realen NO₂-Emissionen eines Euro-5-Diesels diejenigen eines Euro-4-Diesels

im Gegenteil deutlich überstiegen. Diese tatsächliche Feststellung haben die Revisionsführer nicht mit Verfahrensrügen angegriffen.

- 39 Das Vorbringen des Beklagten, der Verwaltungsgerichtshof habe verkannt, dass sich der Plangeber mit dem Argument der Flottenerneuerung nicht auf einen geringeren Schadstoffausstoß von Euro-5-Dieseln berufe, sondern auf einen immer geringeren Dieselanteil am Gesamtfahrzeugbestand sowie einen zunehmenden Euro-6-Anteil an den Dieselfahrzeugen, führt nicht auf einen Verstoß des angefochtenen Urteils gegen revisibles Recht. Wollte man hierin die sinngemäße Rüge einer Verletzung des Überzeugungsgrundsatzes (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) wegen aktenwidriger, gegen Denkgesetze verstoßender oder sonst von objektiver Willkür geprägter Sachverhaltswürdigung erblicken, griffe diese nicht durch. Der Verwaltungsgerichtshof hat die vom Beklagten beschriebene Ausrichtung der Prognose auf eine zunehmende Ersetzung von Dieselfahrzeugen älterer Abgasnormen durch solche der neuesten Abgasnormen sowie durch benzinbetriebene Fahrzeuge nicht in Abrede gestellt. Vielmehr hat er die Prämisse signifikant geringerer Stickoxidausstöße neuerer im Vergleich zu älteren Dieselfahrzeugen als sachlich unzutreffend beanstandet. Dass der Verwaltungsgerichtshof dies als einen die Tragfähigkeit der Immissionsprognose ausschließenden Mangel gewürdigt hat, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Überlegung ist weder willkürlich noch verstößt sie gegen Denkgesetze. Die Flottenerneuerung vollzieht sich, was als allgemeinkundig zugrunde gelegt werden kann und auch aus der die Entwicklung der Flottenzusammensetzung bis zum Jahr 2030 darstellenden (aktenkundigen) Abbildung 6.2 des Masterplans der Beigeladenen hervorgeht, in einem mehrjährigen Prozess, in dem aufs Ganze gesehen ältere vor jüngeren Fahrzeugen durch neue ersetzt werden. Bei einer solchen Entwicklung führt aber eine sachlich unzutreffende pauschale Annahme eines mit abnehmendem Fahrzeugalter geringeren Stickoxidausstoßes tendenziell zu einer Überschätzung der positiven Wirkung der Flottenerneuerung auf die NO₂-Immissionsbelastung.
- 40 Die vom Beklagten zur Plausibilisierung der planerischen Prognose im Revisionsverfahren mitgeteilten Daten der amtlichen Zulassungsstatistik für den Landkreis Ludwigsburg vermögen die Einschätzung des Verwaltungsgerichtshofs nicht zu erschüttern. Selbst wenn es zuträfe, dass die Flottenerneuerung

tatsächlich sogar schneller voranschreite, als im BAU-Szenario prognostiziert, änderte dies nichts an dem vom Verwaltungsgerichtshof beanstandeten Prognosemangel.

- 41 Die von der Beigeladenen in diesem Zusammenhang erhobene Rüge einer Verletzung der gerichtlichen Sachaufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) greift nicht durch. Dies gilt schon deshalb, weil sie nicht in einer den Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO genügenden Weise dargetan hat, dass sie auf die von ihr für erforderlich gehaltene Einholung eines Sachverständigengutachtens zur Frage der voraussichtlichen Einhaltung des NO₂-Grenzwerts im Jahr 2020 bei Umsetzung der Maßnahmen des Luftreinhalteplans mit einem förmlichen Beweis Antrag in der mündlichen Verhandlung hingewirkt hätte oder sich dem Verwaltungsgerichtshof die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen hätte aufdrängen müssen (vgl. zu den Anforderungen an eine Aufklärungsrüge etwa BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 - 4 C 8.11 - NVwZ 2013, 372 Rn. 11).
- 42 c) Die weitere Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der aus dem in Stuttgart geltenden Dieselverkehrsverbot resultierende positive Effekt auf die Flottenerneuerung durch den Austausch älterer Dieselfahrzeuge der Abgasnormen Euro 5 und niedriger durch Dieselfahrzeuge der Abgasnorm Euro 6 sei prognostisch überschätzt worden, weil es im Zeitpunkt der Planerstellung keine tragfähigen Hinweise für eine Ausdehnung des für Dieselfahrzeuge der Abgasnormen Euro 4 und niedriger geltenden Stuttgarter Verkehrsverbots auf Euro-5-Fahrzeuge gegeben habe, verletzt zwar Bundesrecht. Das angefochtene Urteil beruht aber nicht auf dieser Rechtsverletzung.
- 43 aa) Der Verwaltungsgerichtshof hätte es nicht bei seiner auf den Zeitpunkt der Planerstellung bezogenen Feststellung belassen dürfen, sondern prüfen müssen, ob nicht zumindest nach den im Zeitpunkt seiner mündlichen Verhandlung erkennbaren Umständen mit einer Erstreckung des Stuttgarter Dieselverkehrsverbots auf Fahrzeuge der Abgasnorm Euro 5 zu rechnen war und die vom Plangeber insoweit prognostizierte Immissionsminderung deshalb im Ergebnis erwartet werden durfte. Der Verwaltungsgerichtshof ist allerdings im Ansatz zu Recht davon ausgegangen, dass wegen des prognostischen Charakters der Planungs-

entscheidung für die Beurteilung der Frage, ob die einem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen rechtlich zu beanstanden sind, auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan abzustellen ist (BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 7, 11; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42).

- 44 Diese für die (inzidente) gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines Luftreinhalteplans getroffene Aussage bedarf indes für die hier in Rede stehende Konstellation einer Klage auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans einer Ergänzung. In dem Zeitraum zwischen der Beschlussfassung über den Plan und dem für die Beurteilung des (Fort- oder erneuten) Bestehens einer Planungspflicht maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung in der Tatsacheninstanz kann es zu prognoserelevanten Veränderungen kommen oder können sich prognoserelevante neue Erkenntnisse ergeben. Diese können gleichermaßen die Prognosebasis wie die einer Prognose zugrunde liegenden Erfahrungssätze, Prämissen, fachwissenschaftlichen Einschätzungen, Methoden und dergleichen betreffen. Bezugspunkt für die Beurteilung der Relevanz nachträglicher Veränderungen und Erkenntnisse bleiben dabei stets die vom Plangeber angestellten Prognosen, die das Gericht wegen des dem Plangeber insoweit zukommenden Spielraums auch dann nicht durch eigene ersetzen darf, wenn sich eine behördliche Prognose als defizitär erweist (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 <355>; OVG Münster, Urteil vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 - juris Rn. 452). Von einer unzulässigen eigenen Prognose des Gerichts zu unterscheiden ist die Berücksichtigung tatsächlicher Veränderungen oder neuer Erkenntnisse in Bezug auf die Grundlagen der Prognose. Solche Veränderungen oder neuen Erkenntnisse können gegebenenfalls dazu führen, dass sich eine ursprünglich nicht hinreichend gesicherte Prognose im Nachhinein als tragfähig erweist. Soweit das erkennbar der Fall ist, wäre eine wegen des ursprünglichen Prognosemangels erfolgende Verurteilung zur Neuplanung sachwidrig, weil für den mit einer Neuplanung verbundenen zeitlichen, personellen und sachlichen Aufwand mit Blick auf das gesetzliche Ziel der Luftreinhalteplanung keine Veranlassung mehr besteht. Es bedarf dafür auch keiner gesetzlichen Fehlerheilungs- oder Unbeachtlichkeitsvorschriften. Der für Rechtsnormen geltende Grundsatz, wonach die Rechtswidrig-

keit einer Norm ihre Nichtigkeit zur Folge hat, soweit nicht der Gesetzgeber etwas Anderes bestimmt, kann auf Luftreinhaltepläne nicht übertragen werden. Bei ihnen handelt es sich nicht um Rechtsnormen. Sie sind als auf den staatlichen Binnenbereich bezogene Handlungspläne konzipiert, die in ihrer Rechtsnatur Verwaltungsvorschriften ähnlich sind (BVerwG, Urteile vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 27 und vom 5. September 2013 - 7 C 21.12 - BVerwGE 147, 312 Rn. 18). In diesem Sinne hat der Senat bereits entschieden, dass nachträglich aktualisierte Prognosen und Maßnahmen bei der gerichtlichen Prüfung eines Anspruchs auf Fortschreibung eines Luftreinhalteplans einzubeziehen sind und dass dem die Beteiligungs- und Publizitätsanforderungen der Luftreinhalteplanung nach § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG jedenfalls dann nicht entgegenstehen, wenn nicht methodisch vollständig neue Prognosen erstellt und vorgesehene Maßnahmen nicht grundlegend umgestaltet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 27).

- 45 bb) Das angefochtene Urteil beruht nicht auf dem beschriebenen Rechtsverstoß, weil der Verwaltungsgerichtshof die Prognose des Plangebers aus den bereits erörterten sowie nachstehend behandelten anderen Gründen zu Recht beanstandet hat.
- 46 Es kann deshalb dahinstehen, ob im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichtshofs bereits hinreichend sicher eine alsbaldige Erstreckung des in Stuttgart geltenden zonalen Dieserverkehrsverbots für Euro-4-Fahrzeuge auf Euro-5-Fahrzeuge absehbar war. Hiergegen spricht, dass Euro-5-Fahrzeuge erst zum 1. Juli 2020 und nur für Teile des Stuttgarter Stadtgebiets und erst nachdem der Beklagte sich hiergegen erfolglos gerichtlich zur Wehr gesetzt hatte, in das zonale Verbot einbezogen worden sind.
- 47 d) Überwiegend mit Bundesrecht in Einklang steht es, dass der Verwaltungsgerichtshof die Immissionsprognose auch in Bezug auf die ihr zugrunde liegenden Annahmen zur emissionsmindernden Wirkung von Software-Updates bei Dieselfahrzeugen als mangelhaft bewertet hat.

- 48 aa) Es bestehen keine durchgreifenden Bedenken, soweit der Verwaltungsgerichtshof beanstandet hat, dass die vom Plangeber angenommene Emissionsreduktion um 30 % bei der Euro-5-Flotte deutscher Hersteller nicht ausreichend gesichert sei. Sie werde nicht näher begründet und gehe über eine Emissionsreduktion von 25 % pro Fahrzeug hinaus, wie sie das Umweltbundesamt schon früher als höheren Wert im Rahmen zweier möglicher Szenarien angenommen habe und auch gegenwärtig unter Berücksichtigung des aktuellen HBEFA (Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs) 4.1 annehme. Diese Einschätzung lässt einen Rechtsverstoß nicht erkennen. Sie beruht auf der Forderung nach einer in tatsächlicher Hinsicht hinreichend tragfähigen Prognosegrundlage. Die vom Verwaltungsgerichtshof in Bezug genommenen Angaben des Umweltbundesamts sind geeignet, die Plausibilität der davon abweichenden und nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs nicht näher begründeten Annahmen des Luftreinhalteplans in Zweifel zu ziehen.
- 49 Ohne Erfolg sucht der Beklagte seine Annahmen nunmehr dadurch zu untermauern, dass er auf Zahlen des Kraftfahrt-Bundesamtes vom Januar 2020 verweist, wonach die durchschnittliche Emissionsminderung durch Software-Updates sogar über 30 % hinausgehe. Die dazu mitgeteilten Daten müssen als neue Tatsachen im Revisionsverfahren unberücksichtigt bleiben. Eine Ausnahme von der grundsätzlichen Unbeachtlichkeit in dem angefochtenen Urteil nicht festgestellter Tatsachen kommt nach den hierzu vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Maßstäben (vgl. oben Rn. 29) nicht in Betracht. Die Daten bedürften im Hinblick auf ihre Aussagekraft einer weiteren tatsächlichen Würdigung, die dem Revisionsgericht verwehrt ist. Das gilt namentlich für die Frage, inwieweit die auf einzelne Fahrzeugmodelle bezogenen Angaben repräsentativ für die Fahrzeugflotten der jeweiligen Hersteller sind, auf die sich die Prognose des Luftreinhalteplans bezieht.
- 50 bb) Nicht mit Bundesrecht in Einklang steht allerdings, dass der Verwaltungsgerichtshof hinsichtlich der Emissionsminderung durch freiwillige Software-Updates eine "Nachhaltigkeitsprognose" des Plangebers unter Hinweis darauf eingefordert hat, bei lebensnaher Betrachtung spreche viel dafür, dass die mit den Software-Updates verbundenen Korrekturen auf die ursprünglichen Werkseinstellungen zurückgesetzt würden.

- 51 Damit überspannt der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis die Anforderungen an eine tragfähige Prognose. Diese muss nicht alle denkbaren, sondern nur solche Entwicklungen in den Blick nehmen, mit denen nach den jeweiligen Umständen realistischerweise zu rechnen ist, und die sich - gegebenenfalls im Zusammenspiel mit anderen Faktoren - auf die Immissionsbelastung erheblich auswirken können. Die Annahme, dies könne bei dem vom Verwaltungsgerichtshof skizzierten Szenario der Fall sein, findet in dessen tatsächlichen Feststellungen keine Grundlage. Es mag zwar allgemeiner Lebenserfahrung entsprechen, dass einzelne Kunden freiwillige Software-Updates auch wieder rückgängig machen. Der Verwaltungsgerichtshof hat aber nicht festgestellt, dass ein solches Kundenverhalten möglicherweise in einer solchen Vielzahl von Fällen zu erwarten stünde, dass es erheblichen nachteiligen Einfluss auf die Immissions-situation haben könnte. Ohne hierauf hindeutende Anknüpfungstatsachen bleibt ein solches Szenario spekulativ und muss deshalb vom Plangeber auch nicht in den Blick genommen werden.
- 52 e) Soweit der Verwaltungsgerichtshof schließlich bemängelt hat, der Beklagte habe bei seiner Prognose für 2019 und 2020 die von der PTV-Group im Jahr 2017 für andere, jenseits der Friedrichstraße gelegenen Straßenzüge ermittelten NO₂-Grenzwertüberschreitungen (Kepplerstraße: 72 µg/m³, Stuttgarter Straße: 66 µg/m³, Frankfurter Straße: 54 µg/m³) nicht, jedenfalls aber nicht erkennbar berücksichtigt, verstößt auch dies im Ergebnis nicht gegen Bundesrecht.
- 53 Dass es sich, wie beide Revisionsführer hervorheben, bei diesen Grenzwertüberschreitungen nicht um gemessene Werte, sondern um Ergebnisse von Modellrechnungen handelt, führt nicht dazu, dass der Beklagte sie bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans außer Betracht lassen durfte. Zwar setzt die Entstehung seiner Planungspflicht eine durch ortsfeste Messungen ermittelte Grenzwertüberschreitung voraus. Bei der Erfüllung dieser Pflicht hat der Beklagte aber auch ihm vorliegende Ergebnisse von Modellrechnungen zu berücksichtigen, die für andere Orte als den Ort der gemessenen Grenzwertüberschreitung im Ludwigsburger Stadtgebiet über dem Grenzwert liegende Belastungen ausweisen.

- 54 Der Beklagte darf bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans ihm vorliegende Ergebnisse von Modellrechnungen, die für andere Orte im Ludwigsburger Stadtgebiet oberhalb des Grenzwerts liegende NO₂-Belastungen anzeigen, nicht unberücksichtigt lassen. Denn die nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zur Luftreinhalteplanung verpflichtete Behörde darf bei ihrer Entscheidung regelmäßig nicht lediglich die Verhältnisse am Ort der jeweiligen Probenahmestelle in den Blick nehmen und die in den Plan aufzunehmenden Maßnahmen ausschließlich daran ausrichten, dass gerade an diesem Ort - punktuell - der Grenzwert nicht (mehr) überschritten wird. Eine derart verengte Perspektive widerspricht den Zielen und der Konzeption des Luftqualitätsrechts im Allgemeinen und der Luftreinhalteplanung im Besonderen. Diese gebieten vielmehr grundsätzlich einen breiten, über den unmittelbaren Ort der die Planungspflicht auslösenden gemessenen Grenzwertüberschreitung hinausreichenden planerischen Zugriff und insoweit auch die Berücksichtigung der Behörde vorliegender Erkenntnisse zur Schadstoffbelastung an anderen Orten des jeweiligen Gebiets oder Ballungsraums. Eine planerische Beschränkung auf den Ort der gemessenen Grenzwertüberschreitung kommt nur in Betracht, wenn es sich dabei um einen singulären "Hot Spot" handelt, was freilich bei - wie hier - vorliegenden Modellrechnungen, die auf mögliche Grenzwertüberschreitungen auch an anderen Orten hinweisen, in besonderer Weise begründungsbedürftig wäre.
- 55 Nach Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG sind Luftqualitätspläne "für" Gebiete und Ballungsräume zu erstellen, in denen ein Grenzwert überschritten wird. Diese auch im 18. Erwägungsgrund und vergleichbar in anderen Sprachfassungen der Richtlinie (englisch: "for those zones and agglomerations"; französisch: "pour cette zone ou agglomération"; italienisch: "per le zone e gli agglomerati") verwendete Formulierung greift der deutsche Verordnungsgeber in § 27 Abs. 1 der 39. BImSchV auf. Sie weist über den konkreten Ort der ermittelten Grenzwertüberschreitung hinaus auf das jeweilige Gebiet oder den jeweiligen Ballungsraum insgesamt. Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG verlangt, für Stickstoffdioxid in Verbindung mit Absatz 2 der Vorschrift, dass die Grenzwerte "überall" in den Gebieten und Ballungsräumen eingehalten werden. Dem entspricht es, dass nach Anhang III Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a und f der Richtlinie (Anlage 3 Abschnitt B Nr. 1 Buchst. a und f der 39. BImSchV) der Ort von Probenahmestellen für Messungen zum Schutz der

menschlichen Gesundheit so zu wählen ist, dass die Probenahmestellen repräsentative Daten für Bereiche eines Gebiets oder eines Ballungsraums liefern, die durch ein bestimmtes Verschmutzungsniveau gekennzeichnet sind (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 39). Der an einer Probenahmestelle gemessene Wert beansprucht danach grundsätzlich über den Standort der Probenahmestelle hinaus Aussagekraft für die Luftqualität an vergleichbaren anderen Orten in dem Gebiet oder Ballungsraum. Übersteigt er den Grenzwert, liegt darin ein Indiz für mögliche überhöhte Schadstoffbelastungen auch andernorts. Dies findet zusätzliche Bestätigung in der relativ geringen vorgeschriebenen Mindestzahl an Probenahmestellen gemäß Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Anhang V Abschnitt A der Richtlinie und § 14 Abs. 2 i.V.m. Anlage 5 Abschnitt A der 39. BImSchV. Hiermit können offenkundig nicht flächendeckend punktgenaue, sondern eben nur möglichst repräsentative Daten für die Luftqualität in einem Gebiet oder Ballungsraum gemessen werden, obwohl die Richtlinie dort "überall" die Einhaltung der Grenzwerte einfordert. Nicht zuletzt spricht auch der im Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit liegende Zweck (vgl. dazu EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 - C-723/17, Craeynest - Rn. 33) der Richtlinie 2008/50/EG für einen breiten, über den Ort der gemessenen Grenzwertüberschreitung hinausgehenden planerischen Zugriff und damit für eine Berücksichtigung dem Plangeber vorliegender Ergebnisse von Modellrechnungen, die auf auch andernorts bestehende überhöhte Schadstoffbelastungen hinweisen.

- 56 Dieses Ergebnis unterliegt nach Einschätzung des Senats insbesondere mit Blick auf die zitierte Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 26. Juni 2019 in der Rechtssache Craeynest keinem vernünftigen Zweifel. Der Senat ist deshalb nicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV gehalten, diese Frage dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung vorzulegen (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/91 [ECLI:EU:C:1982:335], CILFIT -).
- 57 6. Ohne Bundesrechtsverstoß hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, dass es wegen der dem Luftreinhalteplan anhaftenden Prognosemängel einer

Neuplanung bedarf, deren Erforderlichkeit nicht aufgrund neuer, bis zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichtshofs eingetretener Entwicklungen entfallen ist.

- 58 Insbesondere ist es revisionsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Verwaltungsgerichtshof in diesem Zusammenhang zu den von der Beigeladenen beabsichtigten acht zusätzlichen Maßnahmen ausgeführt hat, es könne offenbleiben, ob derartige im Luftreinhalteplan nicht berücksichtigte Maßnahmen die Fortschreibung eines ohne sie defizitären Plans entbehrlich machen könnten, weil jedenfalls Realisierungswahrscheinlichkeit und -zeitpunkt der Maßnahmen unklar seien und es an einer prognostischen Bezifferung und Plausibilisierung der jeweiligen Minderungspotenziale fehle. Dies steht mit Bundesrecht in Einklang, wonach die Eignung vorgesehener Maßnahmen zur Erreichung des Ziels einer schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung gesichert erscheinen muss. Dies setzt eine prognostische Abschätzung des Plangebers voraus, in welchem Umfang und innerhalb welches Zeitraums die jeweiligen Maßnahmen einen Beitrag zur Minderung der Schadstoffbelastung leisten können. Nur auf dieser Grundlage lässt sich nachvollziehbar beurteilen, ob und wann mit einer Einhaltung des Grenzwerts zu rechnen und eine Planfortschreibung deshalb gegebenenfalls nicht mehr erforderlich ist. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs fehlt es in Bezug auf die acht zusätzlichen Maßnahmen der Beigeladenen an einer solchen Abschätzung. Der Einwand der Beigeladenen, sie habe in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshof die Abgabe einer verbindlichen Protokollerklärung über die Durchführung der Maßnahmen angeboten, verfängt nicht. Denn eine solche Erklärung änderte nichts am Fehlen einer prognostischen Abschätzung zur Wirksamkeit der Maßnahmen.
- 59 7. Schließlich stehen auch die vom Verwaltungsgerichtshof formulierten Maßgaben für eine Neuplanung überwiegend mit Bundesrecht in Einklang. Sie betreffen eine etwaige Aufnahme von Dieselverkehrsverboten in den Luftreinhalteplan, die je nach aktuell bestehender und fehlerfrei prognostizierter Entwicklung der NO₂-Belastung weiterhin in Betracht zu ziehen sind.

- 60 a) Die Maßgabe, bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans dürften die zur Grenzwerterreicherung notwendigen Maßnahmen nicht im Rahmen einer Abwägung zwischen dem Ausmaß von durch Grenzwertüberschreitungen bedingten Gesundheitsgefahren oder der Zahl insoweit spezifisch gefährdeter Personen einerseits und den durch Dieserverkehrsverbote bedingten Einschränkungen von Verkehrsteilnehmern andererseits relativiert werden, entspricht der - dem angefochtenen Urteil zeitlich nachgehenden - Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 57).
- 61 b) Ebenfalls zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG eine eigenständige ermessenslenkende Wirkung abgesprochen. Aus der Regelung ergeben sich über die - oben skizzierten (vgl. Rn. 32) - allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinaus keine weiteren Einschränkungen für die Festlegung von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 58 ff.).
- 62 c) Nicht vollständig mit Bundesrecht in Einklang stehen die vom Verwaltungsgerichtshof formulierten Voraussetzungen, unter denen der Beklagte wegen alternativer Maßnahmen von einer Aufnahme von Dieserverkehrsverboten in den Luftreinhalteplan absehen dürfe. Nicht zu beanstanden ist insoweit die Maßgabe, Alternativmaßnahmen müssten in ihrer Durchführung rechtlich, finanziell sowie tatsächlich gesichert und auf der Grundlage einer nachvollziehbaren Prognose zur Grenzwerteinhaltung geeignet sein. Bundesrechtswidrig ist allerdings die weitere Maßgabe, die anderen Maßnahmen müssten in gleicher Weise wie Fahrverbote effektiv sein, insbesondere ebenso schnell die Einhaltung des Grenzwerts gewährleisten. In dieser Forderung setzt sich der Verstoß des angefochtenen Urteils gegen § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fort. Auch wenn ein Verkehrsverbot die einzige geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwerts ist, erübrigt sich damit nicht die Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob ein solches Verbot zu verhängen ist. Unter den oben ausgeführten Voraussetzungen können Verkehrsverbote unverhältnismäßig sein und ist die Planung auf andere Maßnahmen beschränkt, selbst wenn diese erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Ziel führen.

63 Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel

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

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

Dr. Wöckel