

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Umweltschutzrecht, insbesondere Chemikalienrecht und Immissionsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

BImSchG §§ 40, 47 Abs. 1 Satz 1 und 3, Abs. 4 Satz 2, 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, § 139 Abs. 3 Satz 4, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2

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. Die Möglichkeit einer mehrstufigen Luftreinhalteplanung kommt nur für den Fall in Betracht, dass sich eine rechtmäßige Prognose im Nachhinein als unzutreffend herausstellen sollte (fehlgeschlagene Prognose), nicht hingegen auch für den Fall, dass eine Prognose mit Mängeln behaftet ist (fehlerhafte Prognose).

Urteil des 7. Senats vom 28. Mai 2021 - BVerwG 7 C 8.20

I. OVG Schleswig vom 24. Juni 2020
Az: OVG 5 KN 1/19



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 8.20
OVG 5 KN 1/19

Verkündet
am 28. Mai 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:280521U7C8.20.0

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:

Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 24. Juni 2020 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger, eine nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Umweltvereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die beigeladene Stadt Kiel.

- 2 Der Jahresgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO₂) von 40 µg/m³ im Jahresmittel wurde seit seinem Verbindlichwerden für den Ballungsraum Kiel zum 1. Januar 2015 im Stadtgebiet der Beigeladenen am Theodor-Heuss-Ring kontinuierlich überschritten. Im Jahr 2019 wurde an der dortigen Messstation ein Wert von 49 µg/m³ ermittelt.
- 3 Mit Wirkung zum 21. Januar 2020 setzte der Beklagte eine Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Kraft, die eine Minderung der NO₂-Hintergrundbelastung um jährlich 0,3 µg/m³ durch städtische Maßnahmen wie die Ausweitung des Jobticket-Angebots und die Umsetzung des "Green City Plans" der Beigeladenen prognostiziert. Der fortgeschriebene Luftreinhalteplan sieht eine Maßnahmenkaskade vor. In einem ersten Schritt sollen durch die Kombination der Szenarien "Baustelle Sommerhalbjahr 2020" sowie "Errichtung und Betrieb von Luftfilteranlagen" am Theodor-Heuss-Ring Jahresmittelwerte von 39,5 µg/m³ (2020) und 37,3 µg/m³ (2021) erreicht werden. Für den Fall einer Nichtumsetzung der Maßnahmen aus Stufe 1 seien Maßnahmen der Stufe 2 umzusetzen. Eine insoweit vorgesehene "selektive Sperrung für Diesel-Pkw Euro 1-5" werde zu Jahresmittelwerten von 39,4 µg/m³ (2020) und 37,5 µg/m³ (2021) führen. Für den Fall, dass die Maßnahmen der Stufe 1 ergriffen würden, aber nicht die prognostizierten Belastungsminderungen erzielten, könne es gegebenenfalls ausreichen, eine Straßenabfahrt zu sperren und/oder eine selektive Sperrung nur für Diesel-Pkw der Abgasnormen Euro 1 bis 4 anzuordnen.
- 4 Der Kläger hat Klage auf weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplans erhoben.
- 5 Mit Urteil vom 24. Juni 2020 hat das Oberverwaltungsgericht den Beklagten verurteilt, den Luftreinhalteplan unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu ändern.
- 6 Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Plan beruhe auf einer fehlerhaften Prognose sowohl der Senkung des städtischen Anteils an der NO₂-Hintergrundbelastung als auch der Minderungswirkung von Luftfiltern. Die Erwartung einer durch Filter entlang der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 zu erzielenden Minderung der NO₂-Belastung um ca. 20 % in

1,5 m Höhe und 10 % in 5 m Höhe sei unrealistisch. Praktische Erfahrungen fehlten und ein Sachverständigengutachten bescheinige dem auf Absaugcontainern basierenden System (Purevento) eine sehr ungleichmäßige Minderungswirkung, die nur im Mittel mindestens 20 % betrage. Eine Heilung des Prognosemangels allein aufgrund nachträglicher Erkenntnisse sei ausgeschlossen. Vielmehr müsse sich der Beklagte solche Erkenntnisse zu eigen und erkennbar zur Grundlage einer aktualisierten Prognoseentscheidung machen. Ungeachtet dessen seien die hier in Rede stehenden nachträglichen Erkenntnisse zur Fehlerheilung ungeeignet. Bei dem Immissionsgutachten der Purevento GmbH handle es sich um bloße Herstellerangaben, die auch inhaltlich nicht geeignet seien, die erheblichen Zweifel an der Wirksamkeit des Systems auszuräumen. Von der Beigeladenen in diesem Zusammenhang gestellte Beweisanträge hat das Oberverwaltungsgericht mit der Begründung abgelehnt, die unter Beweis gestellten Tatsachen seien nicht entscheidungserheblich.

- 7 Bis zum Abschluss der gebotenen Neuplanung sei der bisherige Luftreinhalteplan - abgesehen von den beanstandeten Elementen - weiterhin anzuwenden. Er könne damit Grundlage für eine Verkehrsbeschränkung sein und sei damit zur kurzfristigen Einhaltung des Grenzwerts noch im Jahr 2020 geeignet. Der Beklagte habe ein gestuftes Vorgehen gerade auch für den Fall festgelegt, dass die Maßnahme der Luftfilteranlagen nicht umgesetzt werden könne. Die dann vorgesehene selektive Sperrung des Theodor-Heuss-Rings für Diesel-Pkw der Abgasnormen Euro 1 bis 5 sei in Anbetracht prognostizierter Jahresmittelwerte von $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (2020) und $47,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (2021) grundsätzlich verhältnismäßig. Die Neuplanung sei deshalb nicht obsolet. Denn ein rechtmäßiger Luftreinhalteplan entstehe erst mit einer Neuplanung ohne die prognosefehlerhafte Maßnahme des Einsatzes von Luftfilteranlagen.
- 8 Der Beklagte und die Beigeladene haben jeweils die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt.
- 9 Der Beklagte macht geltend: Mit der Maßnahmenkaskade des Luftreinhalteplans sei die Ergebnisverpflichtung aus § 47 Abs. 1 BImSchG erfüllt. Die im Zeitpunkt des Planerlasses bestehende Prognoseunsicherheit hinsichtlich der Wirk-

samkeit von Luftfilteranlagen werde durch die auf zweiter Stufe vorgesehene selektive Sperrung des Theodor-Heuss-Rings für bestimmte Diesel-Pkw aufgefangen, die Einhaltung des Grenzwerts in den Jahren 2020 und 2021 somit sichergestellt. Die Forderung des Oberverwaltungsgerichts nach einer Neuplanung sei nicht nachvollziehbar, gehe es doch selbst davon aus, dass der Luftreinhalteplan schon jetzt Grundlage für eine Verkehrsbeschränkung sein könne und somit zur kurzfristigen Grenzwerteinhaltung noch im Jahr 2020 geeignet sei.

10 Die Beigeladene macht geltend: Der Anspruch des Klägers auf einen der Ergebnisverpflichtung aus § 47 Abs. 1 BImSchG genügenden Luftreinhalteplan sei mit dem geltenden Plan erfüllt, der nach eigener Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts auch mit den von ihm nicht beanstandeten Elementen die kurzfristige Einhaltung des Grenzwerts sicherstelle. Das Oberverwaltungsgericht habe seine Aufklärungspflicht gemäß § 86 Abs. 1 VwGO verletzt, indem es die in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisanträge abgelehnt habe. Diese hätten auf Beantwortung der Frage gezielt, ob Luftfilter die ihnen vom Plangeber beigemessene Minderungsleistung erreichten. Die hierzu unter Beweis gestellten Tatsachen seien auch dann entscheidungserheblich, wenn man bei fehlerhafter Prognose eine Beweiserhebung über prognoserelevante Tatsachen für ausgeschlossen hielte. Die Frage der Leistungsfähigkeit von Luftfiltern sei nicht prognostischer Natur, sondern reine Tatsachenfrage.

11 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts vom 24. Juni 2020 zu ändern und die Klage abzuweisen.

12 Der Kläger beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

13 Er verteidigt das angefochtene Urteil und hält die Revision der Beigeladenen für unzulässig. Das Urteil stelle sich auch aus anderen Gründen als richtig dar, weil die mittlerweile in Betrieb genommenen Luftfilteranlagen sowohl straßenverkehrsrechtlich als auch immissionsschutzrechtlich unzulässig seien.

II

- 14 A. Die Revisionen sind zulässig.
- 15 1. Die Revision des Beklagten genügt den Begründungsanforderungen nach § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO. Zwar hat der Beklagte nicht innerhalb der Frist des § 139 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 VwGO ausdrücklich einen bestimmten Antrag formuliert. Das Fehlen eines ausdrücklich formulierten Antrags ist aber unschädlich, wenn sich gleichwohl Ziel und Umfang des Revisionsbegehrens aus dem Revisionsvorbringen eindeutig entnehmen lassen (BVerwG, Urteile vom 20. Juni 1991 - 3 C 6.89 - Buchholz 310 § 140 VwGO Nr. 5 S. 2, vom 5. April 2016 - 1 C 3.15 - BVerwGE 154, 328 Rn. 15 und vom 20. März 2019 - 4 C 5.18 - NVwZ 2020, 404 Rn. 12). So liegt es hier. Die rechtzeitig eingereichte Revisionsbegründung lässt eindeutig erkennen, dass der Beklagte eine Aufhebung des angefochtenen Urteils und Abweisung der Klage begehrt.
- 16 2. Die Beigeladene ist revisionsbefugt. Sie ist 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 Beschwerde. 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 Oberverwaltungsgerichts 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 (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c der Landesverordnung über die zuständigen Behörden und Stellen nach dem Straßenverkehrsrecht <Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung - StrVRZustVO SH> vom 8. November 2004 <GVOBl. SH 2004 S. 423>, zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Dezember 2020 <GVOBl. SH 2020 S. 993>), von deren Einvernehmen nach § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG die Festlegung von Maßnahmen im Straßenverkehr in einem Luftreinhalteplan abhängt. Das Oberverwaltungsgericht hat den Beklagten zur Änderung des Luftreinhalteplans unter Beachtung 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 Oberverwaltungsgerichts gehört insbesondere seine Einschätzung, dass Verkehrsverbote, wie sie der geltende Luftreinhalteplan lediglich auf einer zweiten, nachrangigen Planungsstufe vorsieht, auch ohne vorgeschaltete erste, vorrangige Planungsstufe grundsätzlich verhältnismäßig seien. 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 Oberverwaltungsgerichts, 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 begründet. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht, § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Zwar hat das Oberverwaltungsgericht die Klage zu Recht als zulässig angesehen (1.). Es ist aber mit einer bundesrechtlich nicht tragfähigen Begründung zur Annahme der Begründetheit der Klage gelangt (2.). Das Urteil beruht auf dieser Rechtsverletzung (3.). Eine Zurückweisung der Revisionen wegen Ergebnisrichtigkeit aus anderen Gründen (§ 144 Abs. 4 VwGO) kommt nicht in Betracht (4.). Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO (5.).

- 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 Zulässigkeitserfordernisses 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. Das angefochtene Urteil verstößt gegen § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG, soweit das Oberverwaltungsgericht den Luftreinhalteplan des Beklagten hinsichtlich der durch den Einsatz von Luftfilteranlagen am Theodor-Heuss-Ring zu erzielenden Minderung der NO₂-Belastung ohne Rücksicht auf nach Planerlass sich ergebende Erkenntnisse hierzu als prognosefehlerhaft angesehen hat.
- 22 a) Im Ausgangspunkt zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Einschätzungen des Plangebers hinsichtlich der durch den Einsatz von Luftfiltern zu erzielenden Immissionsminderung wegen deren prognostischen Charakters einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegen (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2012 - 3 B 78.11 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 49 Rn. 11 und Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 42).
- 23 Der hiergegen von der Beigeladenen erhobene Einwand, es handele sich um eine der vollständigen gerichtlichen Kontrolle unterliegende reine Tatsachenfrage, greift nicht durch. Die insoweit maßgebliche Unterscheidung ist nicht eine solche zwischen Prognosen und Tatsachenfragen, sondern eine solche zwischen prognostischen und nicht prognostischen Einschätzungen. Auch Prognosen sind tatsachenbezogen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juli 1985 - 3 C 25.84 - BVerwGE 72, 38 <48 f.>). Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass von bestimmten feststellbaren (Ausgangs-)Tatsachen als Prognosebasis anhand anerkannter

Erfahrungssätze oder mathematischer Verfahren auf den wahrscheinlichen Eintritt eines künftigen Sachverhalts geschlossen wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 17. April 2002 - 9 CN 1.01 - BVerwGE 116, 188 <190> und vom 29. Oktober 2009 - 3 C 26.08 - juris Rn. 25; Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 114 Rn. 63). So liegt es auch bei der Beurteilung der durch den Einsatz von Luftfilteranlagen erzielbaren Minderung der NO₂-Belastung am Theodor-Heuss-Ring. Sie erfordert eine naturgemäß mit Unsicherheiten behaftete prognostische Abschätzung, wie sich durch die Luftfilteranlagen die gegenwärtige Immissionssituation unter Berücksichtigung der technischen Beschaffenheit und Funktionsweise der Anlagen einerseits sowie der absehbaren konkreten betrieblichen und örtlichen Rahmenbedingungen des Anlagenbetriebs andererseits zukünftig voraussichtlich verändern wird.

- 24 b) Ohne Verletzung von Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht die vom Beklagten bei Erlass des Luftreinhalteplans angestellte Prognose zur Minderung der NO₂-Belastung am Theodor-Heuss-Ring durch Luftfilteranlagen als auf unrealistischen Annahmen beruhend und deshalb mangelhaft bewertet. Zur Begründung hat es zum einen darauf abgehoben, dass praktische Erfahrungen mit dem Einsatz von Luftfiltern zur Reduzierung der NO₂-Belastung eines Straßenabschnitts bislang fehlten. Zum anderen hat es festgestellt, dass dem Beklagten bei Inkraftsetzung des Luftreinhalteplans vorliegende Sachverständigengutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer habe die im Plan vorausgesetzte Minderungswirkung von Luftfiltern nicht hinreichend bestätigt, weil es den in Betracht kommenden Systemen entweder nur eine deutlich geringere oder eine räumlich sehr ungleichmäßige, stark schwankende und nur im Mittel ausreichende Minderungswirkung bescheinigt habe. Diese Erwägungen, an die der Senat in tatsächlicher Hinsicht gebunden ist (§ 137 Abs. 2 VwGO), lassen einen Bundesrechtsverstoß nicht erkennen. Sie tragen den vom Oberverwaltungsgericht gezogenen Schluss auf eine wegen unrealistischer Annahmen mangelhafte Immissionsprognose bei Erlass des Luftreinhalteplans.
- 25 c) Wegen Verstoßes gegen § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zu beanstanden ist jedoch die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Berücksichtigung neuer, nach Erlass des Luftreinhalteplans entstandener Erkenntnisse zur Wirksamkeit von

Luftfilteranlagen sei davon abhängig, dass der Beklagte sich solche Erkenntnisse zu eigen und erkennbar zur Grundlage einer aktualisierten Prognoseentscheidung gemacht habe, woran es hier - insbesondere mit Blick auf das Immissionsgutachten der Purevento GmbH vom 14. April 2020 - fehle.

- 26 Zwar ist das Oberverwaltungsgericht im Einklang mit der Rechtsprechung des Senats zutreffend davon ausgegangen, dass nach Erlass eines Luftreinhalteplans vom Plangeber vorgenommene Aktualisierungen von Prognosen grundsätzlich zulässig und im Klageverfahren auf Planfortschreibung zu berücksichtigen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 26 f.). Entgegen dem Oberverwaltungsgericht bedeutet das aber nicht, dass nach Erlass eines Luftreinhalteplans eingetretene Umstände oder gewonnene Erkenntnisse für die gerichtliche Überprüfung planerischer Prognosen nur dann beachtlich sind, wenn sie den Plangeber zu einer Aktualisierung seiner ursprünglichen, dem Luftreinhalteplan zugrunde liegenden Prognosen veranlasst haben, wenn also - in den Worten des Oberverwaltungsgerichts - der Plangeber "sich solche Erkenntnisse zu eigen und erkennbar zur Grundlage einer aktualisierten Prognoseentscheidung" gemacht hat. Vielmehr kann sich eine ursprünglich mangelhafte Prognose allein schon aufgrund neuer Tatsachen oder Erkenntnisse im Nachhinein doch noch als tragfähig erweisen, so dass insoweit kein Anlass für eine Neuplanung (mehr) besteht.
- 27 Zwar ist 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 (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). 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 prognosere-

levante 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. Nichts Anderes gilt grundsätzlich auch dann, wenn der Plangeber - insbesondere wegen von ihm selbst erkannter prognoserelevanter Veränderungen oder neuer Erkenntnisse - seine Prognosen nachträglich aktualisiert. Die Beteiligungs- und Publizitätsanforderungen der Luftreinhalteplanung nach § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG stehen dem jedenfalls dann nicht entgegen, 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). Im Hinblick auf etwaige Prognosefehler im Zeitpunkt des Planerlasses bedarf es dafür auch keiner gesetzlichen Fehlerheilungs- oder Unbeachtlichkeitsvorschriften. Der für Rechtsnormen geltende Grundsatz, wonach die Rechtswidrigkeit 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).

- 28 3. Das angefochtene Urteil beruht auf dieser Verletzung von Bundesrecht.
- 29 Zwar hat das Oberverwaltungsgericht einen Prognosemangel nicht nur mangels einer aktualisierten Prognoseentscheidung des Beklagten, die neue Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Luftfiltern einzubeziehen hätte, angenommen. Vielmehr hat es zusätzlich und selbständig tragend ("ungeachtet dessen") darauf abgehoben, dass die hier in Rede stehenden nachträglichen Erkenntnisse, insbesondere das Immissionsgutachten der Purevento GmbH, auch der Sache nach nicht geeignet seien, den Prognosemangel zu heilen. So handele es sich bei dem Gutachten um bloße Herstellerangaben, die auch inhaltlich die erheblichen Zweifel an der Wirksamkeit des Systems nicht auszuräumen vermochten. Ein Urteil, das in dieser Weise auf mehrere jeweils selbständig tragende Gründe gestützt ist, beruht aber dann im Sinne von § 137 Abs. 1 VwGO auf einer Rechtsverletzung, wenn diese sämtliche Begründungsstränge erfassen oder wenn jeder der Begründungsstränge von einem je eigenen Rechtsverstoß betroffen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2012 - 5 C 1.11 - BVerwGE 142, 132 Rn. 46; Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand Februar 2021, § 137 Rn. 109).
- 30 So liegt es hier. Die Bundesrechtswidrigkeit der - im ersten Begründungsstrang tragenden - Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, insbesondere das Purevento-Gutachten müsse unberücksichtigt bleiben, weil der Beklagte es sich nicht zu eigen und nicht erkennbar zur Grundlage einer aktualisierten Prognoseentscheidung gemacht habe, erfasst im Ergebnis auch die - im zweiten Begründungsstrang tragende - Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, das Gutachten sei auch der Sache nach nicht geeignet, die Prognose des Plangebers zur Minderung der NO₂-Belastung durch Luftfilter zu stützen. Denn bei Vermeidung der Rechtsverletzung hätte das Oberverwaltungsgericht den in der mündlichen Verhandlung gestellten Beweisantrag der Beigeladenen, der auf den Beweis gerade für die Beurteilung der Aussagekraft des Gutachtens bedeutsamer Tatsachen abzielte, nicht mit der von ihm gegebenen Begründung, es sei nicht

Aufgabe des Gerichts, die Fortschreibung des Luftreinhalteplans und eine insoweit erforderliche Prognoseentscheidung des Beklagten durch eine Beweisaufnahme vorzubereiten, ablehnen können.

31 Das Purevento-Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Luftfilteranlagen unter Berücksichtigung verschiedener Maßnahmen zur Strömungsoptimierung entlang der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 eine Minderung der NO₂-Belastung im Jahresmittel von mindestens 33,9 % in 1,5 m Höhe und 25,3 % in 5 m Höhe gewährleistet (Gutachten S. 7, 16, 24). Dies bestätigt und übertrifft sogar die Prognose des Luftreinhalteplans, der von einer Minderung von ca. 20 % bzw. 10 % in den genannten Höhenschichten ausgeht. Der Beweisantrag zielte darauf, die Methodengerechtigkeit des Gutachtens entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik und damit seine Eignung, die Prognose des Luftreinhalteplans zu tragen, zu klären. Dem hätte das Oberverwaltungsgericht nachgehen müssen, wenn es den Bundesrechtsverstoß vermieden, also nicht nach einer aktualisierten Prognoseentscheidung des Beklagten gefragt, sondern ausschließlich geprüft hätte, ob mit dem Gutachten neue Erkenntnisse vorliegen, die die ursprünglich mangelhafte Prognose des Beklagten nachträglich stützen. Insoweit stellt sich die Lage nicht wesentlich anders dar, als wenn dem Beklagten das Gutachten bereits bei der Beschlussfassung über den Luftreinhalteplan vorgelegen hätte, er seine Prognose darauf gestützt hätte und sodann Zweifel an der Eignung des Gutachtens aufgekommen wären. Auch solchen Zweifeln müsste ein Gericht nachgehen und hätte hierzu erforderlichenfalls Beweis zu erheben, ohne dass es damit seine eigene Prognose an die Stelle derjenigen des Plangebers setzte.

32 Dagegen liegt in der Ablehnung des Beweisantrags kein Verstoß gegen die gerichtliche Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO). Denn bei der Prüfung von Verfahrensmängeln ist stets von der materiell-rechtlichen Rechtsauffassung der Vorinstanz auszugehen, selbst wenn deren Standpunkt verfehlt sein sollte (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2015 - 8 B 10.15 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 44 Rn. 18 m.w.N.). Danach hat das Oberverwaltungsgericht die beantragte Beweiserhebung verfahrensfreier mangels Entscheidungserheblichkeit abgelehnt. Die mit dem Beweisantrag adressierte Frage, hätte sich auf der Grundlage der materiell-rechtlichen Rechtsauffassung des

Oberverwaltungsgerichts zur Notwendigkeit einer Heilung von Prognosemängeln nur dann gestellt, wenn der Beklagte auf der Grundlage des Gutachtens eine neue Entscheidung getroffen hätte. Das hat er indes nach den für den Senat bindenden tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht getan.

- 33 4. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts stellt sich nicht deshalb aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil ein Einsatz von Luftfiltern am Theodor-Heuss-Ring aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich wäre und dieser Maßnahme des Luftreinhalteplans somit unter diesem Gesichtspunkt die zur Einhaltung des Grenzwerts nötige Eignung fehlte.
- 34 Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, ist nicht zu erkennen, dass Errichtung und Betrieb der Luftfilter namentlich aus Gründen des Lärmschutzes oder aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht unüberwindbare Hindernisse entgegenstünden. Die von dem Kläger im Revisionsverfahren vorgelegten Lichtbilder der gegenwärtigen örtlichen Situation nach zwischenzeitlicher Aufstellung der Luftfilter auf dem Radweg am Theodor-Heuss-Ring und jeweils (nur) auf Höhe der Filter erfolgter Ausweisung des daneben verlaufenden bisherigen Gehwegs als gemeinsamen Geh- und Radweg (Zeichen 240 gemäß Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO) rechtfertigen ungeachtet dessen, dass es sich dabei um im Revisionsverfahren grundsätzlich unbeachtlichen neuen Tatsachenvortrag handelt, keine andere Einschätzung. Denn selbst wenn, wie der Kläger geltend macht, die Anordnung eines gemeinsamen Geh- und Radwegs in der derzeit vorgesehenen Weise mangels ausreichenden Platzes aus Gründen der Sicherheit des Straßenverkehrs in rechtmäßiger Weise nicht in Betracht käme, läge darin kein unüberwindbares rechtliches Hindernis für die Aufstellung der Luftfilter an den vorgesehenen Standorten. So ist etwa denkbar, zusätzlichen Platz für eine parallele Abwicklung von Fußgänger- und Radverkehr zu Lasten des Kraftfahrzeugverkehrs auf dem an dieser Stelle dreispurigen Theodor-Heuss-Ring zu gewinnen. In jedem Fall bliebe noch die Möglichkeit einer vollständigen Beseitigung des Radwegs.
- 35 5. Das angefochtene Urteil ist aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen,

§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO. Der Senat ist gehindert, gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst zu entscheiden. In der Frage der Tragfähigkeit der auf die Minderungswirkung der Luftfilteranlagen bezogenen Immissionsprognose des Beklagten auf Grundlage des nunmehr vorliegenden Purevento-Gutachtens besteht mit Blick auf den hierzu von der Beigeladenen gestellten Beweisantrag weiterer tatsächlicher Aufklärungsbedarf.

- 36 Für den Fortgang des Verfahrens weist der Senat auf Folgendes hin:
- 37 a) Sollte sich erweisen, dass das Gutachten - gegebenenfalls auch in Verbindung mit sonstigen neuen Erkenntnissen - geeignet ist, die vom Beklagten prognostizierte Minderungswirkung von Luftfiltern zu bestätigen, genüge der Luftreinhalteplan bereits mit seiner ersten Maßnahmenstufe den gesetzlichen Anforderungen aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG und bedürfte deshalb keiner Fortschreibung. Die hierauf gerichtete Klage wäre abzuweisen, nachdem der Prognosemangel, den das Oberverwaltungsgericht hinsichtlich der Reduzierung der Hintergrundbelastung durch städtische Maßnahmen um jährlich $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ festgestellt hat, angesichts der im Szenario "Errichtung und Betrieb von Luftfilteranlagen" prognostizierten Werte ($39,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in 2020 und $37,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in 2021) nicht erheblich ins Gewicht fällt.
- 38 b) Andernfalls, also wenn sich die auf die Wirksamkeit von Luftfilteranlagen bezogene Prognose des Plangebers auch unter Berücksichtigung des Gutachtens sowie etwaiger sonstiger neuer Erkenntnisse als nicht hinreichend gesichert und mithin mangelhaft erweisen sollte, wäre der Luftreinhalteplan rechtswidrig und deshalb fortschreibungsbedürftig.
- 39 In diesem Fall wären die Maßnahmen des Luftreinhalteplans nicht im Sinne von § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG geeignet, den Zeitraum der Überschreitung des NO_2 -Jahresgrenzwerts so kurz wie möglich zu halten. Dies gilt trotz des auf einer zweiten Maßnahmenstufe festgelegten Verkehrsverbots für Diesel-Pkw der Abgasnormen Euro 1 bis 5 selbst dann, wenn die Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, dieses Verbot sei zur kurzfristigen Einhaltung des Grenzwerts geeignet und grundsätzlich verhältnismäßig, zuträfe. Denn der Luftreinhalteplan regelt nicht mit der gebotenen Klarheit und Bestimmtheit, unter welchen

Voraussetzungen und zu welchem Zeitpunkt seine zweite Stufe "ausgelöst" wird, das Dieselverkehrsverbot also anstelle oder zusätzlich zu dem primär geplanten - im hier zu unterstellenden Szenario in seiner Wirksamkeit nicht hinreichend gesicherten - Einsatz von Luftfiltern anzuordnen ist. Der Luftreinhalteplan (S. 52 f.) sieht eine Umsetzung von Stufe 2 "für den Fall der Nichtumsetzung der Maßnahmen aus Stufe 1" vor. Daneben wird die zweite Stufe mit der einer jeden Prognose anhaftenden Unsicherheit begründet, ferner damit, dass sich eine Prognose als fehlerhaft herausstellen könne, vereinbarte Maßnahmen gegebenenfalls nicht fristgerecht umgesetzt werden könnten oder nicht die prognostizierte Minderungswirkung erzielen. Unter welchen konkreten sachlichen und zeitlichen Voraussetzungen hiernach die Voraussetzung für die Anordnung eines Verkehrsverbots erfüllt sein soll und durch wen dies gegebenenfalls festzustellen ist - etwa durch den Plangeber oder durch die für Anordnungen nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zuständige Straßenverkehrsbehörde -, bleibt unklar. In der Folge ist damit auch die für den Fall der Umsetzung der zweiten Stufe prognostizierte Einhaltung des Grenzwerts in den Jahren 2020 und 2021 ungewiss, weil nicht planerisch gewährleistet ist, dass die Maßnahme der zweiten Stufe rechtzeitig ergriffen wird.

- 40 Dagegen lässt sich nicht einwenden, der Luftreinhalteplan sei hinsichtlich seiner ersten Maßnahmenstufe rechtswidrig und deshalb insoweit nicht bindend, was ohne Weiteres zur Folge habe, dass das auf der zweiten Stufe festgesetzte Verkehrsverbot anzuordnen sei. Dagegen sprechen Gründe der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sowie der Sinn und Zweck der Luftreinhalteplanung. Als ein für die zuständigen Behörden verbindlicher (vgl. Jarass, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 47 Rn. 56 ff. m.w.N.) Handlungsplan dient ein Luftreinhalteplan dazu, die zur Grenzwerteinhaltung erforderlichen Maßnahmen zu bündeln, inhaltlich abzustimmen, für alle Träger öffentlicher Verwaltung verbindlich zu machen und ihre Durchsetzung durch deren Behörden nach Maßgabe der erforderlichen Rechtsgrundlage zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. März 2007 - 7 C 9.06 - BVerwGE 128, 278 Rn. 26 zu Aktionsplänen nach § 47 Abs. 2 BImSchG a.F.). Den unmittelbar immissionswirksamen Einzelmaßnahmen wird eine zuständigkeits- und rechtsträgerübergreifende Planungsstufe vorgeschaltet, um koordiniert und effektiv für die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben zu sorgen (vgl. Jarass, BImSchG, a.a.O., § 47 Rn. 2). Ein Plan, der

- wie gegebenenfalls hier - vorrangig Maßnahmen festlegt, deren Eignung zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung nicht hinreichend gesichert ist, und erst nachrangig geeignete Maßnahmen vorsieht, verfehlt seine auf die schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte zielende Koordinierungsfunktion. Er erzeugt jedenfalls den Rechtsschein der Verbindlichkeit der vorrangigen aber unzulänglichen Festlegungen und ist deshalb geeignet, die zuständigen Behörden von wirksamen Immissionsminderungsmaßnahmen abzuhalten, weil diese nicht zu den vorrangig geplanten Maßnahmen gehören. Dieser Rechtsschein muss durch eine entsprechende Änderung des Luftreinhalteplans beseitigt werden. Nur so ist durch den Plan gewährleistet, dass der Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich gehalten wird.

- 41 Schließlich geben die Erwägungen in dem Luftreinhalteplan zur Funktion der zweiten im Verhältnis zur ersten Maßnahmenstufe noch Anlass zu folgenden generellen Bemerkungen: Ein mehrstufiges Vorgehen mag zulässig sein, um mit ergänzenden Maßnahmen auf einer zweiten Planungsstufe solchen auf der ersten Planungsstufe bestehenden Prognoseunsicherheiten zu begegnen, mit denen eine jede Prognose naturgemäß auch dann behaftet ist, wenn sie regelgerecht erstellt wurde. Rechtlich geboten ist ein solches Vorgehen freilich nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 - 7 C 3.19 - BVerwGE 168, 20 Rn. 48 ff.). Diese Möglichkeit einer mehrstufigen Planung kann sich grundsätzlich aber nur für den Fall bieten, dass sich eine rechtmäßige Prognose im Nachhinein als unzutreffend herausstellen sollte (fehlgeschlagene Prognose), nicht hingegen auch dann, wenn - wie gegebenenfalls hier in Bezug auf die Wirksamkeit der Luftfilter - eine Prognose mit Mängeln behaftet ist (fehlerhafte Prognose). Der Plangeber muss rechtmäßig, insbesondere prognosefehlerfrei planen. Eine hilfsweise, gleichsam salvatorische Sekundärplanung für den Fall der Rechtswidrigkeit, insbesondere der Prognosefehlerhaftigkeit einer anderen Primärplanung ist ihm nicht gestattet. Ein aus der Ungewissheit über die Wirksamkeit von Maßnahmen resultierender Prognosemangel lässt sich nicht durch Festlegung zusätzlicher, aber lediglich sekundär umzusetzender Maßnahmen ausgleichen. Ein "experimentelles" Vorgehen mittels primärer Maßnahmen, deren Eignung prognostisch nicht hinreichend gesichert ist, scheidet mit Rücksicht auf § 47 Abs. 1

Satz 3 BImSchG regelmäßig aus, wenn hierdurch im Ergebnis die Umsetzung geeigneter anderer Maßnahmen verzögert wird.

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