

**Beglaubigte Abschrift**

10 S 1977/18



**VERWALTUNGSGERICHTSHOF  
BADEN-WÜRTTEMBERG**

**Im Namen des Volkes  
Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

Deutsche Umwelthilfe e. V.,  
vertreten durch den Vorstand,  
Fritz-Reichle-Ring 4, 78315 Radolfzell

- Klägerin -

prozessbevollmächtigt:  
Geulen & Klinger Rechtsanwälte,  
Schaperstraße 15, 10719 Berlin

gegen

Land Baden-Württemberg,  
vertreten durch das Regierungspräsidium Tübingen,  
Konrad-Adenauer-Straße 20, 72072 Tübingen

- Beklagter -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Gleiss Lutz,  
Lautenschlagerstraße 21, 70173 Stuttgart, Az: Ue/eg 70744-18

beigeladen:  
Stadt Reutlingen,  
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,  
Marktplatz 22, 72764 Reutlingen

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Dolde Mayen & Partner,  
Heilbronner Straße 41, 70191 Stuttgart, Az: 18/00340 Do/du

wegen Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV in Reutlingen

- 2 -

hat der 10. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rudisile, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Frank und den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Bauer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. März 2019

für Recht erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, den für die Stadt Reutlingen geltenden Luftreinhalteplan unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 Mikrogramm/Kubikmeter im Stadtgebiet Reutlingen enthält.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger ist ein deutschlandweit tätiger nach § 3 UmweltRG anerkannter Umweltverband. Er begehrt die Änderung bzw. Fortschreibung des seit 2005 geltenden Luftreinhalteplans für die Stadt Reutlingen, der bereits in den Jahren 2007, 2012, 2014 und 2018 geändert bzw. fortgeschrieben wurde.

Der seit 01.01.2010 geltende Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) im Jahresmittel von 40 µg/m<sup>3</sup> wurde an der Messstelle Lederstraße-Ost in Reutlingen in den Jahren 2009 bis 2017 kontinuierlich überschritten (60 µg/m<sup>3</sup> 2017, 66 µg/m<sup>3</sup> 2016, 70 µg/m<sup>3</sup> 2015, 71 µg/m<sup>3</sup> 2014, 72 µg/m<sup>3</sup> 2013, 79 µg/m<sup>3</sup> 2012, 84 µg/m<sup>3</sup> 2011, 88 µg/m<sup>3</sup> 2010, 91 µg/m<sup>3</sup> 2009).

Mit Urteil vom 22.10.2014 (- 1 K 154/12 - juris) verurteilte das Verwaltungsgericht Sigmaringen den Beklagten auf Klage des Klägers, den Luftreinhalteplan für Reutlingen so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> und des über einen Tag gemit-

telten Immissionsgrenzwertes für Feinstaub PM von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet Reutlingen enthält. Grundlage dieses Urteils war die 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aus dem Jahr 2014. Da eine schnellstmögliche Einhaltung dieser Grenzwerte nach Ansicht des Klägers in der Folge von dem Beklagten nicht erreicht wurde, stellte der Kläger am 25.11.2015 einen Antrag auf Androhung eines Zwangsgeldes, der mit Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 24.11.2016 (1 K 5134/15) abgelehnt wurde.

Die auf das Urteil aus dem Jahr 2014 folgende 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Reutlingen wurde am 09.03.2018 amtlich bekannt gemacht. Die 4. Fortschreibung enthält ein Maßnahmenpaket (sog. „Szenario Reutlingen“, detailliert dazu AS 159 bis 165): M1 iterative Verkehrsreduzierung, M2 Lkw-Durchfahrtsverbot, M3 Reduzierung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h, M4 Förderung Umweltverbund gesamt, M5 Abgasnorm Euro 6 für Linienbusse und Elektrifizierung der Stadtbusse, M6 Parkraumbewirtschaftung/Management, M7 Förderung Elektromobilität, M8 Car-Sharing und multimediale Mobilitätspunkte, M9 Betriebliches Mobilitätsmanagement, M10 Regional-Stadtbahn. Diese zehn Maßnahmen sollen in den Jahren 2018 bis 2020 stufenweise umgesetzt werden. Sollte eine Einhaltung der Grenzwerte dadurch 2018 nicht erreicht werden und daher auch 2019 nicht erwartet werden können, sieht das „Szenario Reutlingen“ ab dem 01.01.2020 weitere Maßnahmen vor: Mit M11 eine Verkehrsbeschränkung in der Umweltzone Reutlingen für Fahrzeuge mit blauer Plakette und bei Überschreitung der Feinstaubgrenzwerte  $\text{PM}_{10}$  ab dem 01.09.2020 mit M12 Betriebsbeschränkungen für Komfortkamine.

Ein Fachgutachten prognostiziert zum „Szenario Reutlingen“ für die Lederstraße im Jahr 2019 einen  $\text{NO}_2$ -Wert von  $41 \mu\text{g}/\text{m}^3$  ohne und  $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$  mit Software-Updates (Pkw-Nachrüstungen), im Jahr 2020 Werte von 37 bzw.  $36 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (Ergänzungsbericht 2, AS 313, 328).

Bereits im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur 4. Fortschreibung des Plans wies der Kläger den Beklagten in seiner Stellungnahme vom 22.06.2017

darauf hin, dass das mit der 4. Fortschreibung beschlossene Maßnahmenpaket seiner Meinung nach nicht geeignet sei, die Grenzwertüberschreitung für NO<sub>2</sub> so kurz wie möglich zu halten. Nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (- 7 C 26.16 - NVwZ 2018, 883 und - 7 C 30.17 - NVwZ 2018, 890) stellte der Kläger mit Schreiben vom 05.03.2018 den Antrag auf entsprechende Änderung des Luftreinhalteplans. Der Beklagte habe keine Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge vorgesehen, obwohl diese nach den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 zulässig und verhältnismäßig ausgestaltet werden könnten.

Am 03.04.2018 hat der Kläger beim Verwaltungsgericht Sigmaringen Klage erhoben. Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hat sich nach Beiladung der Stadt Reutlingen mit Beschluss vom 21.08.2018 für sachlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg verwiesen.

Zur Klagebegründung trägt der Kläger vor, die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans enthalte keine ausreichenden Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte. Die ergriffenen Maßnahmen seien nicht geeignet, die Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Die Pflicht zur Einhaltung des NO<sub>2</sub>-Grenzwerts bestehe seit 01.01.2010. Das planerische Konzept des Beklagten prognostiziere für das Jahr 2019 noch Grenzwertüberschreitungen, selbst 2020 verblieben noch einzelne Grenzwertüberschreitungen. Im Übrigen seien die Prognosen des Beklagten mit derart vielen Unsicherheiten behaftet, dass sie weder rechtlich noch tatsächlich auf der sicheren Seite lägen.

Der Ergänzungsbericht 1 nehme bei der Bewertung der Software-Updates eine Maximalwirkung an, ohne dass es dafür Gründe gebe. Das Handbuch der Emissionsfaktoren 3.3, nach dem die Bewertung vorgenommen worden sei, sei inzwischen überholt. Die Werte zu den Softwarenachrüstungen, die dem Ergänzungsbericht zugrunde gelegen hätten, seien weitaus positiver als sämtliche Prognosen; es sei beispielsweise unklar, wie der Bericht zu einem Nachrüs-

- 5 -

tungsgrad von 62 % gelange. Außerdem sei der Bericht von einem Dieserverkehrsverbot für Euro 5 erst ab April 2020 ausgegangen; dies könne deutlich früher geschehen. Dass allein eine Lichtsignalanlagensteuerung den Verkehr um 26 % reduziere, erschließe sich nicht. Da keine Lkw-Kontrollen vorgesehen seien, müsse außerdem damit gerechnet werden, dass zahlreiche Lastkraftwagen den Stadtbereich trotz Verbots passierten. Weiter sei auffällig, dass für den Scheibengipfeltunnel dessen maximale Aufnahmekapazität angesetzt worden sei, ohne zu erläutern, warum der Tunnel zukünftig maximal genutzt werde. Nicht nachvollziehbar sei darüber hinaus die Annahme, dass 2020 der Verkehr mit Elektro-Pkw bei 2,5 % und mit Elektro-Nutzfahrzeugen bei 5 % liege. Das gelte ebenso für die Annahme, dass der motorisierte Individualverkehr aufgrund von Car- und Bike-Sharing-Angeboten um 2 % sinke. Diesen Unsicherheiten müsse dadurch Rechnung getragen werden, dass diejenigen Maßnahmen ergriffen würden, die zur sicheren Grenzwerteinhaltung notwendig seien. An der Einhaltung der Grenzwerte dürfe kein Zweifel bestehen. Die einzige in dem Plan vorgesehene dieserverkehrsbezogene Maßnahme M11 werde aber nicht bzw. frühestens 2020 in Kraft gesetzt, obwohl sie als die mit Abstand wirksamste Maßnahme identifiziert worden sei. Dieses Abwarten verkenne die gesetzliche Verpflichtung zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung. Eine wirksame Maßnahme dürfe nicht so lange aufgeschoben werden, bis eine Grenzwerteinhaltung irgendwann auch mit anderen Maßnahmen erreicht werden könne. Vielmehr folge aus dem Grundrechtsschutz im Hinblick auf Leben und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger eine Pflicht zur Einführung von Dieselfahrverboten zur Einhaltung des Grenzwerts. Im Übrigen habe das Bundesverwaltungsgericht nur mit Blick auf die zeitliche Umsetzung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwiesen, nicht dagegen mit Blick auf das Ob der Maßnahme. Wenn Dieserverkehrsverbote die einzige geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung überschrittener NO<sub>2</sub>-Werte darstellten, seien sie zwingend einzuführen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erlaube nur Erwägungen der Behörde zum Wann und Wie der Fahrverbote.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, den für die Stadt Reutlingen geltenden Luftreinhalteplan unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für NO<sub>2</sub> in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Reutlingen enthält,

hilfsweise, für den Fall dessen rechtlicher Relevanz, die Gewährung eines Schriftsatznachlasses in Bezug auf das vom Bevollmächtigten der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung übergebene Papier zu Zusatzmaßnahmen der Stadt Reutlingen.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er ist der Auffassung, eine Verpflichtung zur Änderung bzw. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Stadt Reutlingen bestehe nicht. Vielmehr genüge die 4. Fortschreibung dieses Plans den gesetzlichen Anforderungen.

Die Einführung von Fahrverboten für Dieselfahrzeuge sei nicht erforderlich. Das Bundesverwaltungsgericht habe entschieden, dass Dieserverkehrsverbote außerhalb des bestehenden nationalen Plakettensystems („Blaue Plakette“) nur in Betracht kämen, wenn sie das einzige Mittel seien, um im Sinn der unionsrechtlichen Vorgaben den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte für NO<sub>2</sub> so kurz wie möglich zu halten. Dies bedeute im Umkehrschluss, dass diese Verbote zwingend ausschieden, wenn die einzuhaltenden Grenzwerte ohne sie erreicht würden. Ein Verzicht auf Verkehrsverbote sei vorliegend vertretbar, auch wenn die Grenzwerte im Jahr 2019 noch geringfügig überschritten würden, denn jedenfalls ab dem Jahr 2020 würden sie eingehalten. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seinen Urteilen vom 27.02.2018 (7 C 26.16 a. a. O. und 7 C 30.17 a. a. O) entschieden, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch für Luftreinhaltepläne gelte, und bei Verkehrsverboten deshalb eine phasenweise Einführung zu prüfen sei. Von daher könnten Verkehrsverbote aufgrund des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht ohne Übergangsfrist angeordnet werden. Auch mit Dieselfahrverboten würden im Jahr 2019 noch an einigen Strecken im Stadtgebiet Reutlingen die Grenzwerte nicht eingehalten.

- 7 -

Allein die Tatsache, dass die im Plan vorgesehenen Maßnahmen einen gewissen zeitlichen Umsetzungsbedarf erforderten, erlaube nicht die Schlussfolgerung, dass kurzfristig Verkehrsverbote anzuordnen seien.

Im Gegenteil sei es sogar unverhältnismäßig, den Beklagten zur umgehenden Aufnahme von Dieserverkehrsverboten zu verpflichten, weil laut Prognose die Immissionsbelastung für das Jahr 2019 auch ohne Dieserverkehrsverbote signifikant gesenkt werde und die Grenzwerte ab dem Jahr 2020 eingehalten würden. Insofern unterscheide sich die vorliegende Konstellation von der, die dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27.02.2018 (7 C 30.17 a. a. O.) zugrunde gelegen habe. Dort habe revisionsrechtlich bindend festgestanden, dass die bereits vorgesehenen Maßnahmen ohne Verkehrsverbote nicht geeignet seien, die Grenzwerte bis 2020 einzuhalten. Das sei hier anders. Zunächst sei bei fristgerechter Umsetzung der in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen im Jahr 2020 zwar noch von marginalen Grenzwertüberschreitungen an vier Strecken im Stadtgebiet ausgegangen worden (3 x 42 µg/m<sup>3</sup>, 1 x 41 µg/m<sup>3</sup>). Diese Prognose habe aber weder die zurückversetzte Bebauung noch die Softwarenachrüstung von Dieselfahrzeugen berücksichtigt. Ergänzende Untersuchungen (Ergänzungsbericht 2) würden inzwischen bestätigen, dass bei Umsetzung der Maßnahmen gemäß dem „Szenario Reutlingen“ der Jahresmittelwert im Jahr 2020 auf allen Strecken im Stadtgebiet eingehalten werde. Die Anordnung von Dieserverkehrsverboten sei vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig.

Der Kläger irre, wenn er hinsichtlich der Prognosen rechtliche Anforderungen stelle, die über das hinausgingen, was allgemein bei der Überprüfung von Prognoseentscheidungen bei Aufstellung von Plänen gelte. Höhere Anforderungen seien auch unionsrechtlich nicht veranlasst.

Die Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

- 8 -

Der Beklagte sei nicht verpflichtet, Verkehrsverbote für Dieselfahrzeuge in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. Er habe mit der 4. Fortschreibung des Plans seine gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt. Zwar werde der Immissionsgrenzwert für NO<sub>2</sub> an verschiedenen Stellen im Stadtgebiet überschritten, sodass die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG vorlägen. Der Beklagte habe jedoch ausreichende Maßnahmen vorgesehen, um die Grenzwerte ab 01.01.2020 einzuhalten. Dies genüge den unionsrechtlichen Anforderungen und § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG. Ein Dieselverkehrsverbot sei deshalb nicht notwendig. Ein Fahrverbot sei nur erforderlich, wenn es die einzige geeignete Maßnahme zur Einhaltung des Grenzwertes sei. Neueste Prognosen, die Softwareanrüstungen berücksichtigten, würden jedoch bestätigen, dass die Maßnahmen in der 4. Fortschreibung ausreichten, um die Grenzwerte im Jahr 2020 einzuhalten. Im Übrigen würde auch ein Dieselverkehrsverbot erst ab 01.01.2020 zum Erreichen des Jahresmittelgrenzwerts führen. Außerdem plane die Beigeladene weitere Maßnahmen über den Luftreinhalteplan hinaus, um Optimierungen zur schnellen Grenzwerterreicherung zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund sei die Anordnung eines Dieselverkehrsverbots unverhältnismäßig.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge des Beklagten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

I. Der Senat ist zur Entscheidung über die Klage nach § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG erstinstanzlich (instanziell) zuständig. Das ergibt sich bereits aus dem bindenden Verweisungsbeschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 21.08.2018 (§ 83 VwGO i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 3 GVG; zur erstinstanzlichen Zuständigkeit vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.12.2018 - 8 D 62/18.AK - ZNER 2018, 566).

II. Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 - 7 C 21.12 - juris Rn. 18). Der Kläger, bei dem es sich um

einen nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverband handelt, ist auch klagebefugt. Dies war im Sinne einer sog. prokuratorischen Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO schon früher anerkannt (BVerwG, Urteil vom 05.09.2013 a. a. O. Rn. 18 und 38 ff.). Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Klagebefugnis eines anerkannten Umweltverbands hat der Gesetzgeber nunmehr ausdrücklich in § 2 Abs. 1 UmwRG übernommen (BT-Drs. 18/9526, S. 22 f.). Sie umfasst danach das Recht, unabhängig von der Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung, wie sie im Rahmen von § 42 Abs. 2 VwGO oder deren analoger Anwendung auf Leistungsklagen regelmäßig erforderlich ist, objektiv-rechtliche Verstöße gegen umweltrechtliche Vorschriften zu rügen (§ 2 Abs. 1 und 2 UmwRG). Dabei kann offen bleiben, ob Luftreinhaltepläne bereits direkt - oder erst analog - unter § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG subsumierbar sind (ebenfals - im Hinblick auf die Möglichkeit einer strategischen UVP offen gelassen - in OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06.12.2018 a. a. O.). Damit liegt entsprechend § 42 Abs. 2 Halbs. 1 VwGO eine bundesrechtliche Abweichung vom Regelfall der Forderung nach einer eigenen Rechtsverletzung vor.

Der Zulässigkeit steht nicht die Rechtskraft des Urteils des VG Sigmaringen vom 22.10.2014 (1 K 154/12) entgegen, da sich dieses noch nicht mit der hier gegenständlichen 4. Fortschreibung des Plans beschäftigt hat, sondern vorangegangene Planungsschritte betraf und hinsichtlich der Aufnahme konkreter Maßnahmen in den Luftreinhalteplan keinen vollstreckbaren Inhalt hat (zum - erfolglos gebliebenen - Vollstreckungsverfahren vgl. VG Sigmaringen, Beschluss vom 24.11.2016 - 1 K 5134/15 -).

Dem Kläger fehlt auch nicht das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis. Sein Begehren hat sich nicht erledigt, da der Jahresgrenzwert für NO<sub>2</sub> weiterhin überschritten wird (53 µg/m<sup>3</sup> gemäß vorläufiger Auswertung des Umweltbundesamts für das Jahr 2018, AS 599, 603).

III. Die Klage ist auch begründet. Für sie besteht eine Anspruchsgrundlage (1.); die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans genügt den danach geltenden Anforderungen nicht (2.); auch die neueste Prognose ändert an diesem Ergebnis nichts (3.), sodass es einer Neubescheidung bedarf (4.).

1. Anspruchsgrundlage für den vom Kläger geltend gemachten Anspruch ist § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG. Danach hat die zuständige Behörde dann, wenn durch eine Rechtsverordnung nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten werden, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, der die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Die Maßnahmen eines Luftreinhalteplans müssen geeignet sein, den Zeitraum einer Überschreitung von bereits einzuhaltenden Immissionsgrenzwerten so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG). Diese Bestimmung setzt Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.05.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl. L 152 S. 1) - Luftqualitätsrichtlinie - in nationales Recht um.

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), um den es im vorliegenden Verfahren allein geht, 40 µg/m<sup>3</sup> (§ 3 Abs. 2 der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) vom 02.08.2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.10.2016 (BGBl. I S. 2244)). Die 39. BImSchV dient insbesondere der Umsetzung der Luftqualitätsrichtlinie, in der die ab 01.01.2010 einzuhaltenden, vom Verordnungsgeber übernommenen Grenzwerte in Anhang XI, Abschnitt B, festgelegt sind. Art. 13 Abs. 1 der Luftqualitätsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass überall in ihren Gebieten und Ballungsräumen die Werte für Schwefeldioxid, Feinstaub (PM<sub>10</sub>), Blei und Kohlenmonoxid in der Luft die in Anhang XI festgelegten Grenzwerte nicht überschreiten; die in Anlage XI festgelegten Grenzwerte für NO<sub>2</sub> und Benzol dürfen ab dem 01.01.2010 nicht mehr überschritten werden. Der verbindliche gesetzliche Grenzwert für NO<sub>2</sub> ist damit seit nunmehr über neun Jahren in Kraft.

Es besteht eine Erfolgspflicht, d. h. eine verschuldensunabhängige „Ergebnisverpflichtung“ (EuGH, Urteil vom 19.11.2014 - C-404/13 - NVwZ 2015, 419 Rn. 30; vgl. dazu auch Hofmann NVwZ 2018, 928, 929), die durch eine zeitliche Vorgabe qualifiziert wird: Der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte ist so kurz wie möglich zu halten. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs stellt bereits eine systematische und lang andauernde Nichteinhaltung von Grenzwerten eine Verletzung von Art. 23 der Luftqualitätsrichtlinie dar (Urteile vom 05.04.2017 - C-488/15 - juris Rn. 69 und vom 22.02.2018 - C 336/16 - juris Rn. 62, 113 ff.). Ein teilweise rückläufiger Trend bei der Immissionsbelastung, der jedoch nicht dazu führt, dass die Grenzwerte eingehalten werden, genügt nicht (Urteil vom 22.02.2018 a. a. O. Rn. 65). Ferner es ist unerheblich, ob ein Verstoß mit Absicht oder fahrlässig begangen wird und ob er auf technischen Schwierigkeiten beruht (Urteil vom 05.04.2017 a. a. O. Rn. 76). Unüberwindliche Schwierigkeiten kommen nur in besonderen Fällen, namentlich beim Vorliegen höherer Gewalt, in Betracht (Urteil vom 19.12.2012 - C-68/11 - juris Rn. 64).

2. Den danach geltenden Anforderungen genügt die 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht.

a) Der seit 01.01.2010 geltende Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) im Jahresmittel von 40 µg/m<sup>3</sup> wurde an der Messstelle Lederstraße-Ost in Reutlingen in den Jahren 2009 bis 2017 kontinuierlich überschritten (60 µg/m<sup>3</sup> 2017, 66 µg/m<sup>3</sup> 2016, 70 µg/m<sup>3</sup> 2015, 71 µg/m<sup>3</sup> 2014, 72 µg/m<sup>3</sup> 2013, 79 µg/m<sup>3</sup> 2012, 84 µg/m<sup>3</sup> 2011, 88 µg/m<sup>3</sup> 2010, 91 µg/m<sup>3</sup> 2009). Wie ausgeführt, betrug er im Jahr 2018 53 µg/m<sup>3</sup>.

b) Das in der 4. Fortschreibung vorgesehene Maßnahmenbündel M1 bis M10 sollte nach Auffassung des Beklagten und der Beigeladenen ermöglichen, den Grenzwert spätestens 2020 einzuhalten; eine flächendeckende Einhaltung 2019 sei zwar nicht zu erwarten, aber auch durch ein - als M11 erwogenes, aber nicht in die Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommenes - flächiges Dieselfahrverbot (dort noch unter dem Aspekt „Blaue Plakette“) könne

dies 2019 noch nicht gewährleistet werden (Ergänzungsbericht HBEFA 3.3, März 2018, S. 43, Beh.-Akten Ordner 12, S. 2038).

Diese Erwägungen genügen den Anforderungen an eine so kurz wie möglich bemessene Überschreitung des Grenzwerts bereits im Ansatz nicht, und zwar auch dann, wenn man an dieser Stelle zugunsten des Beklagten die Werte seiner Prognose in vollem Umfang zugrunde legt (ungeachtet durchgreifender Zweifel jedenfalls an Teilen der Prognose, siehe dazu unten c)). Denn in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist zu Unrecht eine Kumulation der dort vorgesehenen Maßnahmen mit einem Dieselfahrverbot unterlassen worden. Bei zusätzlicher Aufnahme eines Dieselfahrverbots zu dem von dem Beklagten vorgesehenen Maßnahmenpaket hätte der Grenzwert schon im Kalenderjahr 2019 flächendeckend eingehalten werden können, wie der Gutachter des Beklagten Rau in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt hat.

aa) Ein Ausblenden des Jahres 2019 und das Abstellen auf das Jahr 2020 rechtfertigt sich nicht aus von dem Beklagten und der Beigeladenen an dieser Stelle thematisierten Unterschieden zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - a. a. O.). Zwar trifft es zu, dass im dortigen Fall ohne Dieselfahrverbot selbst im Jahr 2020 noch Grenzwertüberschreitungen zu erwarten gewesen wären und dass eine - weitgehende - Grenzwerterreicherung 2020 nur unter Einbeziehung eines zonalen Dieselfahrverbots möglich war. Der Umstand, dass unter Zugrundelegung der Prognosen im vorliegenden Fall der Grenzwert auch ohne zonales Dieselfahrverbot im Jahr 2020 erreichbar sein wird, führt allerdings nicht dazu, hier Relativierungen der Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts vorzunehmen. Vielmehr bleibt maßgeblich, dass in beiden Fällen eine nunmehr nahezu zehnjährige Grenzwertüberschreitung vorhanden ist, die ein schnelles und effektives Reagieren des Plangebers verlangt. Wenn in Stuttgart eine Grenzwerterreicherung auch mit Dieselfahrverbot erst 2020 möglich ist, ein solches damit aber umgehend vorgesehen werden muss, lässt sich daraus gerade nicht folgern, dass eine Überschreitung 2019 rechtlich toleriert würde und erst auf das Jahr 2020 zu blicken wäre (ausdrücklich auch für die Irrelevanz möglicher Grenzwerteinhalten erst im

Jahr 2020: VG Mainz, Urteil vom 24.10.2018 - 3 K 988/16.MZ - juris Rn. 27, 28, 31; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.11.2018 - 8 K 5254/15 - juris Rn. 145 ff.).

bb) Auch soweit der Beklagte und die Beigeladene eine Relevanz des Jahres 2020 mit Blick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz reklamieren, überzeugt das nicht.

Die Geltung dieses Grundsatzes auf nationaler und unionsrechtlicher Ebene steht dabei außer Frage; auch die Aussage, dass aus der Pflicht zur Einhaltung von Grenzwerten unionsrechtlich keine Pflicht zum Ergreifen konkreter Einzelmaßnahmen folge, trifft zu.

Streit besteht dagegen über die Folgerungen aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - a. a. O.) für die (hier) anzustellenden Verhältnismäßigkeitsüberlegungen.

(1) Das Bundesverwaltungsgericht hat dort in einem Fall, in dem das Dieselfahrverbot als ultima ratio erschien, entschieden, dass dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in mehrfacher Weise Rechnung zu tragen sei (Rn. 39 ff.). Das erfordere nicht nur eine dem jeweiligen Verursachungsanteil von Immissionen anteilige Berücksichtigung der Verursacher, sondern auch eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der NO<sub>2</sub>-Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer - und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft - verbunden seien (Rn. 41). Für den gebotenen Interessenausgleich sei eine Differenzierung nach streckenbezogenen (hier stets zumutbar) und zonalen Fahrverboten (hier differenzierend nach Zeitpunkten zwischen Euro 4 Diesel (und schlechter) einerseits und Euro 5 Diesel andererseits) vorzunehmen (Rn. 42). Bei der Festlegung des Zeitpunkts der Geltung von etwaigen Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge insbesondere der Abgasnorm Euro 5 werde anhand aktueller Erhebungen zudem die zwischenzeitliche Entwicklung der Grenzwertüberschreitungen zu be-

rücksichtigen sein. Sollten solche deutlich stärker als bisher prognostiziert abnehmen, wäre hierauf ggf. mit einem Verzicht auf die oder einer späteren Einführung eines Verkehrsverbots jedenfalls für Dieselfahrzeuge, die der Abgasnorm Euro 5 gerecht würden, zu reagieren (Rn. 44). Außerdem sei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Bildung von Ausnahmeregelungen für bestimmte Anwohnergruppen oder Einzelpersonen in den Blick zu nehmen (Rn. 45). Es werde weder nach nationalem noch nach europäischem Recht vorausgesetzt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Schlag zur Zielerreichung führten. Vielmehr könne nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ein Vorgehen in mehreren Stufen vorgesehen werden (Rn. 47).

(2) Diesen Ausführungen folgt der Senat inhaltlich in vollem Umfang. Soweit in der Rechtswissenschaft zum Teil kritisiert wird, bei der vom Bundesverwaltungsgericht angesprochenen Abwägung seien die Interessen des Gesundheitsschutzes nicht deutlich genug in den Vordergrund gestellt worden (so z. B. Kümmel, NVwZ 2018, 890, 895; Will, NZV 2018, 393, 400, Schenk, jM 2018, 202, 207), teilt der Senat diese Einschätzung nicht. Das Bundesverwaltungsgericht ging vielmehr maßgeblich von der Korrelation zwischen Grenzwerteinhaltung und Gesundheitsschutz aus (so auch Franzius, NuR 2018, 433, 435 f.; zur Bedeutung des Gesundheitsschutzes vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 27.02.2017 - 22 C 16/1427 - juris Rn. 154, 160) und durfte gerade deshalb auch darauf verzichten, kleinteilige Abwägungsdirektiven im Verhältnis von gesundheitlich Betroffenen einerseits und durch Fahrverbote Betroffene andererseits aufzustellen und insofern eine detaillierte Abwägung zu verlangen. Das ermöglicht praktikable und voraussehbare Planungsentscheidungen.

(3) Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts sprechen weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Sinn und Zweck dafür, bei gegenwärtigen Überschreitungen des Grenzwerts bereits aus der Annahme, dass diese 2020 beendet sein werden, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit aktuell den Verzicht auf ein Dieselfahrverbot, die Maßnahme mit dem größten Minderungspotential (vgl. dazu allgemein: Quarch, SVR 2019, 18, 20 m. w. N. aus der Rspr.; konkret für die Lederstraße gemäß Luftreinhalteplan S. 109 prognostisch um 35 %, d. h.

17  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), zu verlangen. Vielmehr stellt das Bundesverwaltungsgericht Verhältnismäßigkeitsüberlegungen - neben der Thematik von Ausnahmeregelungen - nur hinsichtlich einer Abstufung für zonale Verkehrsverbote auf der Zeitschiene nach Euro 4 Diesel (und schlechter) und Euro 5 Diesel an. Insbesondere ist der Passus einer Rechtfertigung gestuften Vorgehens erkennbar auf die im Urteil vorgenommene zeitliche Staffelung bezogen. Dass das Bundesverwaltungsgericht generell eine Verschiebung von Maßnahmen erst auf einen Zeitraum ab 2020 ermöglichen wollte, kann der Entscheidung nicht entnommen werden und ließe sich auch schwerlich mit der unionsrechtlichen Ergebnisverpflichtung vereinbaren.

Soweit der Beklagte den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts entnehmen möchte, bei einer zeitlich absehbaren Grenzwerteinhaltung müsse generell auf Verkehrsverbote verzichtet werden, berücksichtigt er nicht hinreichend, dass das Bundesverwaltungsgericht diese Überlegungen für den Fall eines potentiellen Verzichts auf Verkehrsverbote bzw. ihrer Verschiebung für Euro 5 Diesel angestellt und zudem davon abhängig gemacht hat, dass eine deutlich über den Prognosen liegende Reduktion von Schadstoffen erreicht wurde. Eine Verallgemeinerung dieser Überlegungen hält der Senat für nicht zulässig, weil andernfalls die - durchgängig geltende - unionsrechtliche Ergebnisverpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte unterlaufen würde. Hinzu kommt, dass es auch an Anzeichen dafür fehlt, dass eine die Prognosen deutlich übertreffende Schadstoffreduzierung erreicht wurde. Das Gegenteil dürfte vielmehr der Fall sein: Prognostiziert waren für die Lederstraße mit M1 bis M10 für das „Szenario Reutlingen“ im Jahr 2018 51  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  und im Hinblick auf Software-Updates eine weitere Reduktion um 4  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (Luftreinhalteplan S. 87), also im Ergebnis ein Wert von 47  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Der im Jahr 2018 gemessene Wert betrug hingegen real 53  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (vorläufige Auswertung des Umweltbundesamts a. a. O.). Dem entspricht, dass nach den neuesten vom Beklagten vorgelegten Berechnungen (Fachgutachten „Modellstadt Reutlingen“ Ergänzende Berechnungen, Stand 12.03.2019, AS 931, siehe dazu unten 3.) nunmehr für die Lederstraße für das Jahr 2019 48  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  und für das Jahr 2020 44  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  prognostiziert werden, also deutlich höhere Werte als in den bisherigen Prognosen im Ergänzungsbericht 2 vom Juli 2018 (AS 313, 328: für 2019 39  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , für 2020

36 µg/m<sup>3</sup>, jeweils unter Berücksichtigung von Software-Updates). Soweit die Beigeladene demgegenüber auf den sehr deutlichen Rückgang der NO<sub>2</sub>-Belastung in den Jahren seit 2009 verweist, ist dieser Umstand durchaus erfreulich, lässt sich aber nicht als Beleg für prognoseübersteigende Effekte der bislang getroffenen Maßnahmen interpretieren. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass im Rahmen der Vorgängerplanung (3. Fortschreibung) bereits für 2015 die Einhaltung des Grenzwerts in der Lederstraße prognostiziert war (auf der Basis der Errichtung des Scheibengipfeltunnels und einer Beschränkung des Verkehrs in der Lederstraße, vgl. VG Sigmaringen, Urteil vom 22.10.2014 - 1 K 154/12 - a. a. O. Rn. 52).

c) Die bestehende Planung leidet zusätzlich jedenfalls teilweise unter Mängeln im Bereich der Prognosen.

aa) Dabei spricht aus Sicht des Senats einiges dafür, der unionsrechtlich determinierten Ergebnisverpflichtung bei Luftreinhalteplänen schärfere Anforderungen an die Überprüfbarkeit von Prognoseentscheidungen zu entnehmen, als dies typischerweise nach deutschem Recht im Bereich der Planung (vgl. dazu z. B. BVerwG. Urteile vom 11.08.2016 - 7 A 1.15 u. a. - BVerwGE 156, 20 Rn. 77 und vom 13.10.2011 - 4 A 4001.10 - BVerwGE 141, 1 Rn. 59 m. w. N.) der Fall ist. Denn es geht hier nicht nur um allgemeine Planungs- und Gestaltungsprozesse, wie sie der Prüfdogmatik des deutschen Rechts typischerweise zugrunde liegen, sondern darum, dass ein unionsrechtlich und nationalrechtlich langfristig bestehender rechtswidriger Zustand durch - möglichst schnell wirkende - Maßnahmen beseitigt werden soll. Der typische Prüfungsmaßstab für Prognosen im Bereich des Planungsrechts dürfte insoweit wohl nicht ausreichen, um die unionsrechtliche Ergebnisverpflichtung hinreichend justiziabel zu gestalten. Denn nach den Kriterien des allgemeinen Planungsrechts kann bei Prognoseentscheidungen gerichtlich nur überprüft werden, ob eine wissenschaftlich vertretbare Methode gewählt und einwandfrei angewandt wurde, die Behörde von einem zutreffenden Sachverhalt ausging, die Prognose einleuchtend begründet wurde, ein angemessenes Verhältnis der Ungewissheit über die künftige Entwicklung zu den mit dem Vorhaben verbundenen Eingriffen besteht und keine offensichtlich fehlerhafte Einschätzung vorliegt (vgl. z. B. Wolff in

NKVwGO, 5. Aufl., § 114 Rn. 323 m. w. N.). Es erscheint im Hinblick auf die wegen der unionsrechtlichen Ergebnisverpflichtung zentrale Frage, ob ein angemessenes Verhältnis der Ungewissheit über die künftige Entwicklung zur Erreichung normativ verbindlicher gesundheitsschützender Grenzwerte besteht, zweifelhaft, wie sie innerhalb dieses Rasters sachgerecht behandelt werden kann. Ob dieser Umstand eine Erweiterung der Überprüfung in dem Sinn verlangt, dass bei Prognosen über den voraussichtlichen Erfolg von geplanten Maßnahmen zur Luftreinhaltung ein worst-case-Szenario anzusetzen ist, wovon der Kläger im Anschluss an die Rechtsprechung von EuGH (Urteil vom 07.09.2004 - C-127/02 - juris Rn. 67) und BVerwG (Urteil vom 17.01.2007 - 9 A 20.05 - NVwZ 2007, 1054 Rn. 64) zu FFH-Gebieten unter Berücksichtigung von Art. 191 AEUV ausgeht, oder ob es sich beim Schutz von FFH-Gebieten und die daraus folgende Pflicht, Genehmigungen zu versagen, wenn Unsicherheit darüber besteht, dass ein Projekt zu Beeinträchtigungen der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele führen kann, um eine besondere Problematik handelt, die nicht zu Verallgemeinerungen berechtigt, wie der Beklagte und die Beigeladene meinen (ebenso VG Berlin, Urteil vom 09.10.2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 80), bedarf allerdings vorliegend keiner Entscheidung.

bb) Denn bereits auf der Basis der anerkannten Anforderungen an Prognoseentscheidungen finden sich im vorliegenden Plan justiziable Mängel im Bereich der Sachverhaltsannahmen und bei der Plausibilität von Begründungen. Insoweit bedarf es bei Luftreinhalteplänen jedenfalls einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit dafür, mit einer geplanten Maßnahme die Einhaltung des Grenzwerts zu erreichen, da der Spielraum eines Mitgliedstaats bei Festlegung der zu erlassenden Maßnahmen dahingehend begrenzt ist, dass sie es jedenfalls ermöglichen müssen, dass der Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich gehalten wird (EuGH, Urteil vom 22.02.2018 - C-336/16 - juris Rn. 95 und vom 05.04.2017 - C-488/15 - Rn. 109, i. Erg. ähnlich VG Berlin, Urteil vom 09.10.2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 81: realistische Annahmen, verlässliche Abschätzungen, kein Wunschdenken).

Allerdings bestehen - anders als der Kläger anzunehmen scheint - keine rechtlichen Bedenken, in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen zu betrachten,

deren Umsetzung nicht in der Macht des Plangebers liegt. Zu Recht weisen der Beklagte und die Beigeladene darauf hin, dass die einschränkende Passage im Urteil des BVerwG (Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - a. a. O. Rn. 35) dort im Zusammenhang mit rechtlichen Unsicherheiten über die Möglichkeit von Dieselfahrverboten (Thematik der „Blauen Plakette“, BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 a. a. O. Rn. 4) stand. Die fehlende eigene Macht des Plangebers zur Durchsetzung erwogener Maßnahmen ist vielmehr im Zusammenhang mit ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit zu sehen und daher dort zu prüfen.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich verschiedene tatsächliche Annahmen im Rahmen des Luftreinhalteplans als nicht ausreichend gesichert oder defizitär bzw. nicht plausibel begründet ((1), (2), (3)). Ob dies auch für weitere vom Kläger angegriffene Annahmen gilt, bedarf keiner Entscheidung.

(1) Das gilt einmal hinsichtlich der Maßnahmen M1 und M2, soweit bei ihnen von einer Entlastung des Verkehrs auf der Lederstraße um 12.500 Kfz/24 h unter Zugrundelegung einer Maximalkapazität des Scheibengipfeltunnels von 30.000 Kfz/24 h (so Fachgutachten Modellstadt Reutlingen, Mai 2017, S. 8, Beh.-Akten Ordner 9, S. 1553) ausgegangen wurde.

Unklar bleibt bereits, wie der Luftreinhalteplan rechnerisch zur Annahme einer Reduktion um 12.500 Kfz/24 h gelangt. Denn die auf S. 92 f. des Luftreinhalteplans genannten Teilmaßnahmen bleiben mit einer Summe von 8.300 deutlich unter 12.500 (2.200 Signalsteuerung + 1500 zweiter Teilschritt + 4600 weitere Umsetzungsschritte). In der hierzu erstellten Tabelle des Regierungspräsidiums Tübingen (AS 132 f.) wird als Summenergebnis der Teilschritte zudem - für den Senat nicht nachvollziehbar - 9.400 angegeben. Die Nachfragen des Senats in der mündlichen Verhandlung haben hier zu keiner überzeugenden Klärung geführt; der bloße Hinweis darauf, dass manche Maßnahmen wegen ihrer iterativen oder kumulativen Wirkung stärker zu Buch schlugen, als das zahlenmäßig ausgewiesen worden sei, genügt nicht, um das erwartete Potential nachvollziehbar zu erläutern. Dagegen dürften die Zweifel des Klägers hinsichtlich des aus seiner Sicht zu optimistisch eingeschätzten Einspareffekts durch die Lichtzeichenanlage „Dreispiß“ insofern nicht durchschlagen, als der

- 19 -

Beklagte gezeigt hat, dass deren Steuerung als Pförtnerampel nur die erste Maßnahme innerhalb des iterativen Konzepts M1 darstellt.

Auch der Ansatz einer Maximalkapazität des Scheibengipfeltunnels mit 30.000 Kfz/24 h begegnet Zweifeln. Dem könnte entgegenstehen, dass hinsichtlich des Tunnels prognostisch von ca. 20.000 Kfz/24 h ausgegangen wurde (Beh.-Akten Ordner 6, S. 1046) und auch eine Verkehrszählung aus dem Jahr 2018 unter 18.000 Kfz/24 h lag (30.01.2018, Beh.-Akten Ordner 12, S. 1953). Eine weitere, früher aufgestellte Prognose von 23.400 basierte auf der Erwartung einer zusätzlichen Realisierung der gegenwärtig für den Luftreinhalteplan nicht berücksichtigten Dietwegtrasse (Ergebnisprotokoll 2. Workshop der Spurgruppe am 19.10.2016, Beh.-Akten Ordner 7, S. 1212; Aktenvermerk RP Tübingen, Beh.-Akten Ordner 7, S. 1230, Mailaustausch RP Tübingen, Beh.-Akten Ordner 7, S. 1233). Hinzu kommt, dass es sich um einen einröhrigen Tunnel mit zwei Fahrbahnen (Fahrbahnbreite 7,5 m) handelt, sodass nach der vom Beklagten in Bezug genommenen Tunnelrichtlinie nur eine Maximalzahl von 28.380 Kfz/24 h zulässig wäre (Beh.-Akten Ordner 6, S. 1046) und als Faustwert für die Leistungsfähigkeit zweispuriger Straßen eine maximale Verkehrsmenge von 25.000 Kfz/24 h angesetzt wird (Stellungnahme RP Tübingen vom 14.06.2017, Beh.-Akten Ordner 10, S. 1634). Ob die in der mündlichen Verhandlung von der Beigeladenen vorgelegten Ergebnisse konkreter Verkehrszählungen aus der Zeit zwischen Dezember 2017 und Dezember 2018, die für den 14.09.2018 29.023 Kfz/24 h ausweist (AS 953), und der hierzu gegebene Hinweis, faktisch bewältigten derartige Tunnel deutlich höhere Zahlen, diese Problematik hinreichend relativiert, erscheint jedenfalls nicht ohne weiteres plausibel, kann aber mit Blick auf die - wie ausgeführt - jedenfalls unklaren Wirkpotentiale der Einzelmaßnahmen von M1 offen bleiben.

(2) Im Rahmen der Bewertung von Maßnahmen der Software-Updates erscheinen nicht alle Grundannahmen ausreichend gesichert. Zwar dürften die zwischenzeitlich angesetzten 62 % hinsichtlich der angenommenen Nachrüstungsquote keinen durchgreifenden Bedenken begegnen (die ursprünglich angesetzten 75 % wurden entsprechend der inzwischen bekannten Realzahlen reduziert, bei denen bereits berücksichtigt ist, dass der Großteil der verpflichtenden

- 20 -

Updates schon vorgenommen wurde, und in der neuesten Prognose auf 50 % abgesenkt, siehe dazu unten 3.). Unklar bleibt aber, weshalb nur das Szenario 1 mit einer jeweiligen Emissionsreduktion von 25 % ins Auge gefasst und das Szenario 2 mit einer Reduktion von 15 % pro Fahrzeug (Umweltbundesamt, Wirkung der Beschlüsse des Diesel-Gipfels auf die NO<sub>2</sub>-Gesamtkonzentration vom 18.08.2017, AS 521) nicht - auch nicht durch etwaige Bildung eines Mittelwerts - thematisiert wurde. Die in der neuesten Prognose angesetzten 30 % werden bislang nicht begründet. Hierzu hätte umso mehr Veranlassung bestanden, als der Kläger in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar erläutert hat, dass es nach Durchführung von Software-Updates - je nach der Außentemperatur - sehr unterschiedliche empirische Erfahrungen beim Emissionsverhalten gebe (vgl. dazu auch VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.11.2018 - 8 K 5068/15 - juris Rn. 231 ff.).

Hinzu kommt die offene Frage der Nachhaltigkeit vorgenommener freiwilliger Software-Updates. Im Gegensatz zu den verpflichtenden Updates, bei denen eine - ihre Wirkung beseitigende - Rücksetzung auf die ursprünglichen Werkseinstellungen rechtswidrig wäre und deshalb prognostisch ebenso vernachlässigt werden kann wie die Frage der Kontrolle rechtsverbindlicher Fahrverbote, bedarf es bei den freiwilligen Updates nach Auffassung des Senats einer Nachhaltigkeitsprognose. Denn bei lebensnaher Betrachtung spricht viel dafür, dass die ursprünglichen Werkseinstellungen einem Optimierungskalkül entsprungen sind, das eventuell durch die mit den Software-Updates verbundenen Korrekturen in Frage gestellt wird mit der Folge, dass eine - technisch ohne weiteres mögliche - Rücksetzung auf die ursprünglichen Werkseinstellungen von Kunden, die mit dem Ergebnis eines Updates nicht zufrieden sind, verlangt und von Werkstätten auch durchgeführt wird. Soweit der Beklagter und die Beigeladene dem entgegenzuhalten versuchen, es fehle insoweit an verfügbarem Zahlenmaterial, mag das zutreffen, macht aber eine Berücksichtigung zumindest im Weg einer plausiblen Abschätzung nicht entbehrlich.

(3) Im Rahmen der Überlegungen zu der (nicht festgesetzten) Maßnahme M11 wurde für die Prognose der Wirkungen eines zonalen Dieselfahrverbotes dessen rechnerischer Beginn auf 01.04.2019 angesetzt (Ergänzungsbericht 2, Juli

2018, AS 313, 319). Für diesen Ansatz fehlt eine objektive Rechtfertigung, da eine Limitierung des Beginns jedenfalls für Euro 4 Diesel (und schlechter) nicht angemessen erscheint. Der Hinweis des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, dies sei aus verwaltungspraktischen Gründen nicht früher möglich, weil erst die verbindliche Feststellung des jeweils erreichten Kalenderjahresmittelwerts abzuwarten sei, ändert nichts daran, dass im Hinblick auf die dem Luftreinhalteplan zugrundeliegende Prognose einer Grenzwertüberschreitung im Jahr 2019 unmittelbar zum Jahresbeginn 2019 eine Wirkungsprognose für hypothetische Dieselfahrverbote hätte angestellt werden können. Entsprechendes gilt für den rechnerischen Beginn von M11 hinsichtlich Euro 5 Diesel mit 01.04.2020 (grundsätzlich möglich bereits ab 01.09.2019, vgl. zum Ganzen BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - a. a. O.).

(4) Soweit der Kläger rügt, dass ursprünglich das Handbuch der Emissionsfaktoren 3.2 herangezogen worden sei, während man inzwischen auf eine Fassung 3.4 warte, schlägt das nicht durch. Denn der Luftreinhalteplan berücksichtigt bereits die (noch aktuelle) Fassung 3.3; was die Fassung 3.4 bringen wird, ist demgegenüber sowohl ungewiss als auch hier unerheblich.

(5) Die Tatsache, dass der für die Messstelle Lederstraße-Ost nach dem „Szenario Reutlingen“ für 2018 prognostizierte Wert von  $51 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (ohne Software-Updates) bzw.  $47 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (mit Software-Updates) im Jahr 2018 mit  $53 \mu\text{g}/\text{m}^3$  überschritten wurde, belegt zwar isoliert gesehen nicht einen Fehler der (notwendig vorab) zu erstellenden Prognose, ist aber ein bestätigendes Indiz dafür, dass die erstellte Prognose - wie aufgezeigt - nicht durchgängig auf hinreichend sicheren Annahmen beruhte.

3. Sind demnach sowohl der Ansatz im Luftreinhalteplan unzutreffend als auch die Prognosen zum Teil defizitär, bedarf es einer Neuplanung. Anders als der Beklagte und die Beigeladene vortragen, ist sie nicht deshalb entbehrlich, weil die Planziele im Ergebnis aufgrund neuer, kurz vor der mündlichen Verhandlung präsentierter Prognosen einhaltbar wären. Die aktualisierte Prognose vom

12.03.2019 (AS 931) weist, wie bereits erwähnt wurde, für die Lederstraße einen NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert von 48 µg/m<sup>3</sup> im Jahr 2019 und 44 µg/m<sup>3</sup> im Jahr 2020 aus.

a) Die These des Beklagten und der Beigeladenen, in der aktuellen Situation erscheine eine Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts für 2019 nicht mehr möglich, weshalb zwingend - einer Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgelagert - frühestens das Jahr 2020 in den Blick genommen werden könne, überzeugt den Senat nicht. So erscheint bereits nicht von vornherein als evident, dass bei zügiger Planfortschreibung unter Einbeziehung von Fahrverboten eine Grenzwerteinhaltung für das Jahr 2019 ausgeschlossen sein sollte.

Doch auch für den Fall, dass es nicht in vollem Umfang gelingen sollte, den Grenzwert 2019 einzuhalten, würde der zusätzliche Einsatz eines Dieselfahrverbots das Maß der Überschreitung im Jahr 2019 jedenfalls erheblich verringern; es erschiene in einer solchen Situation mit Sinn und Zweck der unionsrechtlich begründeten Ergebnisverpflichtung unvereinbar, bei nicht flächendeckendem Erreichen des Werts im Kalenderjahr 2019 erst das Folgejahr in den Blick nehmen zu wollen. Das muss jedenfalls dann gelten, wenn die klägerseits beanstandete Luftreinhalteplanung eine Einhaltung des Grenzwerts unter Einbeziehung von Dieselfahrverboten - wie hier - ursprünglich ermöglicht hätte. Anderenfalls hätte es der Plangeber in der Hand, - ohne dass dem Beklagten eine entsprechende Absicht unterstellt werden soll - bei einer eher späten erneuten Planung innerhalb eines Jahres, in dem der Grenzwert nach der Prognose deutlich überschritten wird, dieses Jahr für die Frage der Einhaltung des Grenzwerts auszublenden und diese Frage erst für das Folgejahr zum Thema zu machen. Wollte man so verfahren, nähme man also die Überschreitung 2019 mit Blick auf eine unterstellte Einhaltung des Grenzwerts 2020 in Kauf, würde man die Chance zu einer deutlichen Verringerung der Überschreitung bereits im Jahr 2019 ungenutzt lassen. Dem kann nicht entgegengehalten werden, es dürfe nur die Einhaltung des Jahresmittelgrenzwerts, nicht aber unabhängig hiervon eine Minimierung der Immissionen verlangt werden. Denn das betrifft erst den Zeitraum ab Erreichung des Jahresmittelgrenzwerts. Solange der Grenzwert jedoch überschritten wird, entspricht es dem Sinn und

Zweck der Verpflichtung, die Überschreitung so kurz wie möglich zu halten, dass eine bestehende Überschreitung frühzeitig so weit wie möglich verringert wird (vgl. z. B. Jarass, BImSchG, 12. Aufl., § 47 Rn. 17). Damit bleibt hinsichtlich der aktualisierten Prognose weiterhin 2019 das Referenzjahr; auch Verhältnismäßigkeitsüberlegungen stehen dem nicht entgegen, wie schon ausgeführt wurde.

b) Hinzu kommt, dass man selbst bei Abstellen auf das Jahr 2020 nach der aktuellen Prognose für die Lederstraße zu einem NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwert von 44 µg/m<sup>3</sup> und damit - anders als noch nach der vorhergehenden Prognose - zu einer Grenzwertüberschreitung gelangt; Überschreitungen sind nach den Angaben des Beklagten-Gutachters Rau in der mündlichen Verhandlung - eine schriftliche Ausarbeitung hierzu liegt nach seinen Angaben noch nicht vor - im Jahr 2020 auch noch auf weiteren 3 bis 4 Teilstrecken zu erwarten; 2019 seien es noch 14 Teilstrecken). Da die entsprechenden Aussagen bislang nur zum Teil schriftlich vorliegen, sind sie derzeit nicht voll nachvollziehbar und es bleibt auch offen, ob die Ermittlung der Teilstrecken gemäß den Vorgaben der 39. BImSchV in korrekter Weise vorgenommen wurde, was zwischen dem Kläger und den anderen Beteiligten streitig ist.

Doch auch, wenn man zugunsten des Beklagten und der Beigeladenen davon ausgeht, dass die aktuell angegebenen Daten inhaltlich zutreffen, führt das weder dazu, dass Prognosefehler, die dem Luftreinhalteplan zugrunde lagen, nunmehr in vollem Umfang irrelevant geworden wären (aa)) noch dazu, dass mit einer Einhaltung des Grenzwerts durch zusätzlich vorgesehene Maßnahmen zu rechnen wäre (bb)).

aa) Die These des Beklagten und der Beigeladenen, mit der neuen Prognose würden potentielle Defizite der früheren Prognose hinfällig, da nunmehr von aktualisierten Realwerten ausgegangen worden sei, trifft jedenfalls nicht in vollem Umfang zu. Denn auch die neue Prognose geht von einer Kontinuität der Luftreinhalteplanung in dem Sinn aus, dass sie weitere Auswirkungen noch nicht umgesetzter Maßnahmen im Bereich von M1 bis M10 berücksichtigt und

jedenfalls insoweit auf dortigen Einschätzungen aufsetzt und beruht; damit wirken dortige Mängel jedenfalls teilweise fort. Dies gilt auch in Bereichen, in denen aufgrund aktualisierter Zahlenwerte mit neuen Einsatzgrößen gearbeitet wird. So ist zwar im Bereich der Software-Updates aktuell von einer Umrüstungsquote von 50 % (die vom Kläger nicht mehr angezweifelt wird) die Rede, doch bleibt das bereits der Ausgangsprognose anhaftende Defizit bei der Nachhaltigkeitsfrage weiter erhalten. Es wird auch nicht dadurch relativiert, dass man der angesetzten Umrüstungsquote von 50 % die Integration einer Art „Nachhaltigkeitskoeffizient“ entnehmen könne, wie die Beigeladene in der mündlichen Verhandlung vorgeschlagen hat. Hinzu kommt die nunmehr mit 30 % angesetzte Emissionsminderungswirkung pro umgerüstetem Fahrzeug. War bereits bislang der Wert von 25 % nicht belastbar begründet, fehlt es derzeit erst recht an einer nachvollziehbaren Begründung für den erhöhten Ansatz, insbesondere vor dem Hintergrund offenbar sehr schwankender empirischer Einzelbefunde, wie sie der Kläger geschildert hat (siehe oben 2. c) bb) (2)).

bb) Soweit der Beklagte und die Beigeladene vortragen, auf der Basis der neuen Prognose könne der Grenzwert im Jahr 2020 eingehalten werden, wenn man die von der Beigeladenen beabsichtigten Maßnahmen einbeziehe, die im Luftreinhalteplan noch nicht berücksichtigt seien, überzeugt das nicht.

Offen kann dabei bleiben, ob im Luftreinhalteplan nicht berücksichtigte Maßnahmen überhaupt ausreichen können, um eine Pflicht zur Fortschreibung eines ohne sie defizitären Plans zu vermeiden, was vom Kläger unter Hinweis auf eine fragliche Verbindlichkeit und Nachprüfbarkeit solcher lediglich beabsichtigter Maßnahmen bestritten wird. Denn auch dann, wenn man zugunsten des Beklagten und der Beigeladenen davon ausgehen wollte, dass eine Grenzwerterreicherung mit Maßnahmen, die zusätzlich zu den im Plan vorgesehenen Maßnahmen ausschließlich von der Beigeladenen getroffen werden sollen, eine Planfortschreibung entbehrlich machen könnte, wenn mit ihnen prognostisch eine Einhaltung des Grenzwerts möglich wäre, fehlt es jedenfalls an einer hinreichend belegten Wahrscheinlichkeit für letztere Behauptung.

Die Beigeladene hat in der mündlichen Verhandlung ein Übersichtsblatt (AS 951) vorgelegt, in dem ausgehend von dem für 2020 prognostizierten Wert von  $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für die Lederstraße die Minderungswirkungen weiterer Luftreinhaltemaßnahmen prognostiziert werden, weshalb insgesamt von einer Unterschreitung des Jahresmittelgrenzwerts im Jahr 2020 auszugehen sei. In dem Übersichtsblatt werden als „weitere sichere Luftreinhaltemaßnahmen“ photokatalytisch wirksame Beschichtungen an der Lederstraße und den der Luftmessstation zugewandten Fassaden und eine Fahrbahnabrückung um 1 Meter als Maßnahme P2-A benannt, die zu einer Reduzierung um  $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  führen sollen. Demgegenüber werden Minderungswirkungen „weiterer zum Teil sicherer Luftreinhaltemaßnahmen“ mit mehr als  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  beziffert, die sich aus der (weiteren) Umsetzung einzelner Maßnahmen aus dem Luftreinhalteplan sowie zusätzlicher Maßnahmen, u. a. den in der Beschlussvorlage 19/021/03 der Beigeladenen (Anlage BG 3) weiter genannten Aktionen einer Verschiebung des Lärmschutzbauwerkes und eines Einsatzes von Filter-Cubes, ergeben sollen.

Was die (neue) Maßnahme P2-A betrifft, ist zunächst unklar, welche Bedeutung die Beigeladene der Formulierung „sichere“ Luftreinhaltemaßnahme beilegen wollte. Sollte damit gemeint sein, dass die Beigeladene sie nicht nur unverbindlich erwägt, sondern ihre Umsetzung konkret plant, hat sie plausibel erläutert, dass eine Etatisierung der Maßnahmen vorgenommen wurde, sodass ihnen nicht eine unsichere Finanzierung entgegengehalten werden kann. Sollte damit (auch) gemeint sein, dass die Maßnahmen mit an hinreichender Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die behaupteten Minderungspotentiale aufweisen, erschiene die Behauptung wenig plausibel und würde es hierfür zudem an nachvollziehbaren Belegen fehlen. Während in der Beschlussvorlage 19/021/03 die Beigeladene drei Maßnahmen (Versetzung einer Lärmschutzwand, Errichtung von Luftfiltersäulen, photokatalytische Fassadenbeschichtung bzw. -anstrich) mit einem prognostizierten Minderungspotential von insgesamt  $11 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erwogen und dabei hinsichtlich der photokatalytischen Oberflächenbehandlung an Gebäudefassaden einen Wert von  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  angenommen hatte, soll nunmehr als „sichere“ Maßnahme nur die photokatalytische Fassadenbeschichtung durchgeführt werden und zusammen mit einer - offenbar erstmals erwogenen - Fahrbahnabrückung ein Minderungspotential von  $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$

besitzen. Belastbare Begründungen hierfür wurden nicht vorgelegt. Auf Frage des Senats in der mündlichen Verhandlung hat der Beigeladenen-Sachverständige Nagel die Steigerung bei der photokatalytischen Fassadenbehandlung mit einer Vergrößerung der einbezogenen Flächen begründet; weshalb das Minderungspotential insoweit nicht separat, sondern nur in Kombination mit einer bislang nicht beschriebenen weiteren Maßnahme (Fahrbahnabrückung) behauptet wurde, erschließt sich dem Senat nicht.

Hinzu kommt, dass es bislang offenbar keine Praxiserfahrungen mit photokatalytischen Anstrichen oder Beschichtungen von Außenfassaden im Zusammenhang mit der Reduktion von Stickoxiden gibt, solche von der Beigeladenen und ihren Gutachtern auch nicht vorgetragen wurden, sodass eine verlässliche Prognosebasis von vornherein fehlt. Sie lässt sich nicht durch gutachtliche Wirkabschätzungen gleichwertig ersetzen. Unter diesen Umständen bedarf keiner verbindlichen Klärung, ob der Einsatz solcher Beschichtungen gegenwärtig rechtlich überhaupt zulässig wäre oder ob dem Aspekte des Gesundheitsschutzes entgegenstünden. Auf Frage des Senats hat der Beigeladenen-Sachverständige Nagel hierzu erläutert, ihm sei bekannt, dass Untersuchungen im Zusammenhang mit photokatalytischen Fahrbahnbelägen durchgeführt worden seien, über solche bei Fassadenanstrichen oder -beschichtungen sei ihm nichts bekannt. Im Hinblick darauf, dass hinsichtlich des maßgebliche Katalysators Titandioxid (vgl. Anlagen BG 4 und BG 5) derzeit von der Europäischen Union die Frage einer Kanzerogenität untersucht wird (vgl. zum Sachstand: Mögliche gesundheitliche Auswirkungen von Titandioxid auf den menschlichen Körper, Aktuelle Diskussion und Literatur, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste WD 9 - 3000 - 021/18 m. w. N.), bedürfte es hierzu jedenfalls detaillierter Begründungen für eine gesundheitliche Unbedenklichkeit, sollte es hierauf ankommen.

Kann somit durch die „sicheren“ Maßnahmen die behauptete Immissionsminderungswirkung um  $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  nicht plausibel belegt werden, müssten die „weiteren zum Teil sicheren“ Luftreinhaltemaßnahmen ein Minderungspotential von mindestens  $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$  besitzen, damit mit ihnen der Jahresmittelgrenzwert 2020

eingehalten werden könnte. Dies erscheint aber völlig spekulativ. Die Beigeladene stellt für diese Maßnahme lediglich die pauschale Behauptung eines Immissionsminderungspotentials von mehr als  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  auf, ohne das näher zu begründen; zudem bleibt offen, weshalb sich bei der Weiterführung der Maßnahmen M2 bis M7 über die hierzu bereits im Luftreinhalteplan enthaltenen Prognosen hinaus zusätzliche Minderungspotentiale ergeben sollen. Weiter bleibt offen, mit welcher Wahrscheinlichkeit dafür zu rechnen sein soll, dass die zusätzlich genannten Maßnahmen überhaupt realisiert werden sollen und ggf. zeitnah auch können, was insbesondere bei der Pkw-Hardware-Nachrüstung schon aus tatsächlichen Gründen äußerst fraglich erscheint.

4. Für die sonach erforderliche Neuplanung sind nach Auffassung des Senats folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

a) Bei der vom Beklagten vorzunehmenden Fortschreibung der Planung dürfen 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 Dieselfahrverboten erfolgenden Einschränkungen von Verkehrsteilnehmern andererseits relativiert werden. Der gegenteilige Ansatz des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschluss vom 17.12.2018 - 9 A 2037/18.Z - NVwZ 2019, 329 Rn. 19), nach dem Art und Umfang der aus festgestellten Grenzwertüberschreitungen folgenden Gesundheitsgefahren für im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung aufklärungsbedürftig erachtet werden, verfehlt nach Auffassung des Senats das Ziel der Luftreinhalteplanung, bei der es darum geht, die Einhaltung von unionsrechtlich determinierten und nationalrechtlich normierten, dem Gesundheitsschutz dienenden Grenzwerten schnellstmöglich sicherzustellen. Ist ein Fahrverbot hier nach ultima ratio, ist es in die Planung mit aufzunehmen. Darüber hinausgehende individualisierende Fragen, wie viele Personen bei welcher Grenzwertüberschreitung konkret welchen erhöhten Krankheitsrisiken ausgesetzt sein könnten, kommt in diesem Zusammenhang ebenso wenig rechtliche Bedeutung zu wie der Frage, wie sich im konkreten Einzelfall die Situation vom Fahrverbot Betroffener darstellt. Ihre - äußerst schwer leistbare - Aufklärung, die zudem

nur eine jeweilige Momentaufnahme erfassen könnte, würde den Weg zu einer effektiven und zeitnahen Planung vielmehr verstellen.

Die Anforderung eines umfassenderen Ermittlungs- und Prüfumfanges bei der Abwägung könnte sich auch nicht auf die Verhältnismäßigkeitsüberlegungen des Bundesverwaltungsgerichts stützen. Vielmehr wurden die abzuwägenden Rechtsgüter dort benannt, dann aber gerade keine im Detail differenzierende Abwägung als erforderlich angesehen, sondern eine nur grobe Rasterung (streckenbezogen, zonal, zeitliche Dimension Euro-Diesel 4 und schlechter, Euro-Diesel 5) für erforderlich angesehen und im Übrigen mögliche Ausnahmeregelungen angesprochen (siehe dazu oben 2. b)).

b) Schließlich wäre es auch nicht zulässig, Schlussfolgerungen aus der vom Bundestag am 14.03.2019 beschlossenen und unmittelbar bevorstehenden Einfügung von § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG (n. F.) durch das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Gesetzesentwurf der Bundesregierung BT-Drs. 19/6335; Beschlussempfehlung und Bericht BT-Drs. 19/8257) für den vorliegenden Fall zu ziehen, wie es die Beigeladene versucht. Zwar wird zum Zeitpunkt der vom Beklagten zu treffenden neuen Planungsentscheidung diese Vorschrift in Kraft getreten sein, sodass sie grundsätzlich geeignet sein könnte, das Planungsermessen zu lenken. Diese Wirkung kommt ihr allerdings aus rechtlichen Gründen nicht zu.

aa) So fehlt es nach dem Wortlaut der Vorschrift bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Anwendbarkeit im vorliegenden Fall. In § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG (n. F.) ist vorgesehen, Verkehrsverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht zu ziehen, in denen der Wert von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  Luft im Jahresmittel überschritten worden ist. Dies ist bei der Beigeladenen bis einschließlich des Jahres 2018 der Fall, sodass Verkehrsverbote hierdurch nicht gehindert würden.

bb) Ob eine Anwendung der Vorschrift über den Wortlaut hinaus mit Blick darauf in Betracht käme, dass man - alternativ zu gemessenen Jahresmittelgrenzwerten - auch prognostizierte Jahresgrenzwerte (für 2019  $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) einbezieht,

erscheint sehr zweifelhaft, kann aber offen bleiben. Denn der Beklagte könnte auch aus einer in einem solchen Sinn weit ausgelegten oder analog für anwendbar erachteten Vorschrift nichts für sich herleiten. Das ergibt sich aus folgenden Überlegungen:

(1) Soweit die getroffene Neuregelung dahin verstanden wird, dass sie den Fall erfassen möchte, in dem eine schnellstmögliche Erreichung des Jahresmittelgrenzwerts von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  bereits ohne Fahrverbote möglich ist, ist sie redundant, weil sie bei diesem Verständnis nur die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus dessen Urteilen vom 27.02.2018 (- 7 C 26.16 - a. a. O. und - 7 C 30.17 - a. a. O.) wiederholend umsetzt, wie der Kläger richtig erkannt hat. Denn in einer solchen Situation sind Fahrverbote nicht ultima ratio. Ein solches Normverständnis setzt allerdings voraus, dass es möglich erscheint, diesen Wert trotz des großen Abstands zwischen  $40$  und  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Regelfall zu erreichen. Das erscheint allerdings durchaus zweifelhaft.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf u. a. ausgeführt (BT-Drs. 19/8257 S. 5):

„Die Passage: „Der vorliegende Gesetzentwurf regelt, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind.“ steht nicht im Einklang mit dem Gesetzestext. Dieser regelt klare Ausnahmen von Fahrverboten und nicht lediglich eine „in der Regel“-Annahme. Die Sachverhaltsdarstellung ist insofern falsch, da diese im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzentwurfs steht. Der europarechtlich nach 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 vom 11.6.2008, S. 1) vorgegebene Luftqualitätsgrenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel für die Stickstoffdioxidimmissionen wird in verschiedenen Gebieten in Deutschland noch erheblich überschritten. Die Bundesregierung geht davon aus, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, in der Regel nicht erforderlich sind. Der Gesetzentwurf stellt ferner klar, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit insbesondere Fahrzeuge mit geringen Stickstoffoxidemissionen (Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge, die im realen Fahrbetrieb nur geringe Stickstoffoxidemissionen von weniger als 270 Milligramm pro Kilometer ausstoßen, sowie Euro-6-Fahrzeuge) von Ver-

kehrsverboten nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid ausgenommen sind. Fraglich ist zum einen, ob die Annahme, dass Verkehrsverbote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz wegen der Überschreitung des Luftqualitätsgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Gebieten, in denen bei Stickstoffdioxid der Wert von 50 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel nicht überschritten wird, fundiert bzw. datenbasiert tragfähig ist. Zum anderen ist fraglich, ob eine dahingehende Verhältnismäßigkeits-Annahme mit der maßgeblichen EU-Richtlinie kompatibel ist, oder möglicherweise einen größeren Spielraum bei der Überschreitung des EU-Grenzwertes für verhältnismäßig hält, als dies in richtlinienkonformer Auslegung der Fall wäre. Aufgrund des Anwendungsvorranges von EU-Recht ist hierfür die Anwendungsauslegung der europäischen Gerichtsbarkeit maßgeblich. Eine plausible Aussage über die Verhältnismäßigkeit von Grenzwertüberschreitungen zur Vermeidung von Fahrverboten kann nicht getroffen werden, solange eine entsprechende Auslegung nicht vorliegt. Es wird im Wege einer Prüfbitte gebeten, die betreffende Anwendungsauslegung einzuholen...“

Zu der Prüfbitte des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung erklärte die Bundesministerin Svenja Schulze für die Bundesregierung (Ausschussdrucksache 19(16)164-B) u. a.:

„Anders als in der gutachterlichen Stellungnahme ausgeführt, wird in der Begründung des Entwurfs für ein Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einschließlich der vom Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung genannten, speziellen Aspekte hinreichend eingegangen. Der Anforderung des § 44 Absatz 1 Satz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, wurde nachgekommen. Allgemeine Ausführungen finden sich unter V1.2. des allgemeinen Teils der Begründung zum Gesetzentwurf, die im besonderen Teil der Begründung zum Entwurf im Einzelnen konkretisiert werden. Der Gesetzentwurf zielt wie in der Begründung ausgeführt wird (siehe insbesondere S. 8 der BT-Drucksache 19/6335) auf die Förderung der Nutzung von Fahrzeugen mit geringeren Stickstoffoxidemissionen in besonders belasteten Gebieten. Damit steht er in Bezug sowohl zu der in der gutachterlichen Stellungnahme zitierten Managementregel 5 - Regel zu Gefahren und Risiken für die Gesundheit, zu SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen als auch zu Indikator 3.2.a - Emissionen von Luftschadstoffen. Möglicherweise liegt ein Missverständnis hinsichtlich des Regelungsgehalts des Gesetzentwurfs vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung betrifft im Wesentlichen zwei Aspekte:

1. Zum einen konkretisiert der Gesetzentwurf in § 47 Absatz 4a Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bundesweit einheitliche Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten. In Städten mit geringeren Grenzwertüberschreitungen (bis zu 50 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel) sind Verkehrsverbote in der Regel unverhältnismäßig. Der Grenzwert von 40 Mikrogramm Stickstoffdioxid pro Kubikmeter Luft im Jahresmittel kann in diesen Fällen nach Auffassung der Bundesregierung mit den im

besonderen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 1 (S. 8 der BT-Drucksache 19/6335) dargelegten Maßnahmen in einem überschaubaren Zeitrahmen eingehalten werden..." (BT-Drs. 19/8257 S. 8).

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass neben den Maßnahmen des Sofortprogramms Saubere Luft 2017-2020 als zusätzliche neue Maßnahmen auch die Hardwareausrüstung schwerer Kommunalfahrzeuge und von Handwerker- und Lieferfahrzeugen zur Grenzwerterreicherung einbezogen werden sollen (§ 47 Abs. 4a Satz 1 Nr. 4 und 5 BImSchG (n. F.), vgl. dazu auch BT-Drs. 19/6335, S. 9). Ob diese Maßnahmen hinreichend effizient sein können, um auf der tatsächlichen Ebene eine schnellstmögliche Einhaltung des Grenzwerts sicher zu stellen, bleibt allerdings sehr zweifelhaft (so auch Lasowski, ZRP 2019, 44, 48; Quarch, SVR 2019, 18, 23). Immerhin hat die Europäische Kommission in ihren Bemerkungen vom 13.02.2019 zur Notifizierung (2018/558/D) die Einfügung der Formulierung „in der Regel“ begrüßt, um Fahrverbote nicht auszuschließen, falls sie sich als einzige Möglichkeit erweisen sollten, Zeiträume der Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten. Liest man sonach „in der Regel“ - vom Wortlaut her nicht besonders naheliegend, aber immerhin möglich - unionsrechtskonform so, dass immer dann, wenn Fahrverbote als ultima ratio geboten sind, eine Ausnahme von der Regel besteht, ergibt sich ein Normverständnis im Sinne der oben genannten Redundanz mit der Folge, dass die neue Vorschrift im vorliegenden Fall den Spielraum des Plangebers nicht beeinflussen würde.

(2) Sollte der Normgeber indessen, was nach dem Normwortlaut und den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 19/6335, S. 9) naheliegt, ein anderes Verständnis zugrunde gelegt haben, und zwar in dem Sinn, dass bereits bei Erreichung von Jahresmittelgrenzwerten bis einschließlich  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  regelmäßig Fahrverbote aus dem Spektrum möglicher Maßnahmen ausgeblendet werden und sie nur bei zusätzlichen atypischen Umständen ermöglicht werden sollten, läge hierin ein klarer Verstoß gegen den Vorrang des Unionsrechts (so auch VG Berlin, Urteil vom 09.10.2018 - 10 K 207.16 - juris Rn. 74 mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Luftqualitätsrichtlinie; VG Köln, Urteil vom 08.11.2018 - 13 K 6684/15 - juris Rn. 34; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 15.11.2018 - 8 K

5068/15 - juris Rn. 120; Will, NZV 2019, 17, 24; Laskowski, ZRP 2019, 44, 48; Quarch, SVR 2019, 18, 23).

Der Verstoß ergibt sich dabei nicht unmittelbar aus einer ausdrücklichen Missachtung des unionsrechtlichen Jahresmittelgrenzwerts, da dieser durch die Neuregelung unangetastet bleibt. Doch stellt eine Vorschrift, die - unterstellt, Fahrverbote sind das einzige effektiv wirksame Mittel zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte - diese im Regelfall erst ab einer Überschreitung von  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zulässt, einen klaren Verstoß gegen die unionsrechtliche Ergebnisverpflichtung dar, Grenzwertüberschreitungen möglichst kurz zu halten, weil sie es - ohne die danach zentrale Zeitdimension überhaupt einzubeziehen - ermöglicht und sogar im Regelfall verlangt, massive Überschreitungen des Grenzwerts um bis zu 25 % zu tolerieren. Soweit die Beigeladene darauf hinweist, die Europäische Kommission habe im Notifizierungsverfahren gegen die geplante Änderung keine Einwände erhoben, lässt sich hieraus nichts zugunsten einer Akzeptanz der vom Normgeber offenbar beabsichtigten Auslegung herleiten. Denn die Festlegung der notwendigen Maßnahmen zur Einhaltung von Grenzwerten ist unbestritten nationale Angelegenheit. Um möglichen Missverständnissen vorzubeugen, empfiehlt die Europäische Kommission in ihren Bemerkungen zur Notifizierung vom 13.02.2019 (a. a. O.), in der neuen Vorschrift solle darauf verwiesen werden, dass der Grenzwert für die Konzentration von Stickstoffdioxid im Jahresmittel auf  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (nicht  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) festgelegt sei. Dem Gesetzgeber bleibt es zwar unbenommen, Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitsprüfung normativ zu regeln; auch das wird von der Europäischen Kommission in ihren Bemerkungen zur Notifizierung vom 13.02.2019 (a. a. O.) bekräftigt, allerdings unter Festhaltung daran, dass Fahrverbote als ultima ratio möglich bleiben müssen, und mit einem entsprechenden Verständnis von „in der Regel“ (siehe oben zur unionsrechtskonformen Auslegung). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinen Urteilen vom 27.02.2018 zu Dieselfahrverboten (a. a. O.) den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch nur deshalb selbst konkretisiert, weil es an normativen Vorgaben hierzu ebenso fehlte wie an nationalrechtlichen Regelungen zu Dieselfahrverboten (vgl. zum partiellen Charakter einer solchen Konkretisierung durch die Rechtsprechung Winkler/Zeccola/Willing, DVBl 2019, 79, 82 ff.; Lob für das „Einspringen“ des

Bundesverwaltungsgerichts bei Schink/Fellenberg, NJW 2018, 2016, 2018). Der nationale Normgeber ist bei seinen Konkretisierungen allerdings nicht völlig frei, sondern muss den unionsrechtlichen Rahmen beachten und darf deshalb nicht unter Berufung auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unionsrechtlich geltende, dem Gesundheitsschutz verpflichtete Grenzwerte de facto aufweichen oder aushöhlen.

Das angerufene nationale Gericht ist in einem solchen Fall gehalten, im Rahmen seiner Zuständigkeit für die volle Wirksamkeit der Bestimmungen des Unionsrechts zu sorgen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende nationale Rechtsvorschrift aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (EuGH, Urteil vom 20.12.2017 - C-664/15 - juris Rn. 55 f. m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 27.02.2018 - 7 C 30.17 - a. a. O. Rn. 36 und - 7 C 26.16 - a. a. O. Rn. 33). Das betrifft nicht nur Gerichte, sondern auch Behörden, da jede nationale Stelle die unionsrechtswidrige Norm unangewendet lassen muss (BVerfG, Beschluss vom 06.07.2010 - 2 BvR 2661/06 - BVerfGE 126, 286 Rn. 53 f.: grundsätzlich unanwendbar, sofern Unionsrecht nicht ultra vires; Bergmann, Handbuch der Europäischen Union, 5. Aufl., S. 1018; Hufeld in Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. Bd. X, § 215 Rn. 12; Streinz in Handbuch des Staatsrechts a. a. O. § 218 Rn. 74).

c) Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zudem zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf die erfolgreiche Durchführung des ersten Klageverfahrens im Jahr 2014 sowie durch entsprechende Publizität im Zusammenhang mit der darin geforderten und dann unter breiter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführten 4. Fortschreibung des Plans deutlich war, dass Fahrverbote ggf. unvermeidbar sein könnten, um einen effektiven Schutz von Leben und Gesundheit i. S. von Art. 2 Abs. 2 GG zu erreichen, sodass die mit ihrer Einführung möglicherweise verbundenen Eingriffe in Art. 12 oder Art. 2 Abs. 1 GG sowie die entsprechende Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 GG

und die Anforderungen an die Behörden zur Sicherstellung eines angemessenen Verkehrsflusses weniger schwer wiegen, als wenn solche Fragen erstmals im vorliegenden Verfahren zur Sprache gekommen wären.

d) Der Plangeber wird - auf Basis z. T. korrigierter bzw. präzisierter Prognosen - zu entscheiden haben, ob unter Verhältnismäßigkeitsaspekten schon streckenbezogene Fahrverbote ausreichen könnten, was nach den bisherigen Abschätzungen zur Erstellung der 4. Fortschreibung des Plans eher unwahrscheinlich ist (Luftreinhalteplan S. 71), ob neben Fahrverboten die gesamten Maßnahmen aus dem „Szenario Reutlingen“ oder nur Teile von ihnen weiter verfolgt werden sollen und ob ggf. bislang noch unberücksichtigt gebliebene Maßnahmen, die 2019 noch greifen könnten, einbezogen werden sollen (siehe oben 3. b) bb)). Ein Verzicht auf Fahrverbote kommt dabei jedoch nicht in Betracht, weil nicht zu erwarten ist, dass eine flächendeckende Einhaltung der Grenzwerte für das Jahr 2019 ohne sie erreichbar sein könnte, und zudem - wie ausgeführt - dies selbst im Jahr 2020 ohne sie nicht zu erwarten wäre.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 und 3, § 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Die Revision wird gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zugelassen, weil die Frage der Auswirkungen von § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG (n. F.) auf die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Fahrverboten grundsätzlich bedeutsam ist.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig eingelegt wird.

Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen

- 36 -

oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Rudisile

Frank

Dr. Rudisile  
RiVG Dr. Bauer  
ist wegen Been-  
digung seiner  
Abordnung ver-  
hindert zu unter-  
schreiben.