

**BEGLAUBIGTE ABSCHRIFT**  
**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES**  
**OBERVERWALTUNGSGERICHT**



Verkündet am 24. Juni 2020  
Haber Kern, Justizobersekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Az.: **5 KN 1/19**

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

In der Verwaltungsrechtssache

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

– Antragsteller –

Proz.-Bev.: [REDACTED]  
[REDACTED]

g e g e n

das Land Schleswig-Holstein vertreten durch das Ministerium für Energiewende,  
Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Mercatorstraße 3, 24106 Kiel

– Antragsgegner –

Beigeladen:

Landeshauptstadt Kiel – Der Oberbürgermeister – Rechtsamt, Fleethörn 9,  
24103 Kiel

Proz.-Bev.: [REDACTED]  
[REDACTED]

Streitgegenstand: Immissionsschutzrecht  
Luftreinhalteplan Kiel

hat der 5. Senat des Schleswig-Holsteinischen Obergerichts auf die  
mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2020 durch den Vorsitzenden Richter am  
Obergericht [REDACTED], die Richterin am Obergericht [REDACTED],  
den Richter am Obergericht [REDACTED], den ehrenamtlichen Richter [REDACTED]  
und die ehrenamtliche Richterin [REDACTED] für Recht erkannt:

Der Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan Kiel unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu ändern.

Der Beklagte und die Beigeladene tragen ihre außergerichtlichen Kosten jeweils selber und im Übrigen die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte.

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

Die Revision wird zugelassen.

### **Tatbestand:**

Der Kläger, eine nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigung, begehrt die Fortschreibung des Luftreinhalteplans Kiel.

Der Beklagte setzte zum 9. Juli 2009 einen Luftreinhalteplan in Kraft, der das Stadtgebiet der Beigeladenen betrifft.

Mit Schreiben vom 24. August 2017 beantragte der Kläger beim Beklagten den geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass schnellstmöglich der über ein Kalenderjahr gemittelte Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> eingehalten wird. Er machte geltend, dass der gesetzlich vorgeschriebene Jahresmittelwert von 40µg/m<sup>3</sup> in Kiel mit 65 µg/m<sup>3</sup> (Wert für 2016) deutlich und im nunmehr sechsten Jahr überschritten werde. Die bisher im Stadtgebiet ergriffenen Maßnahmen seien offenkundig nicht ausreichend, um eine Grenzwertüberschreitung bei Stickstoffdioxid aktuell und in naher Zukunft zu verhindern. Er halte daher u. a. die Einführung eines Fahrverbotes für Diesel-Kraftfahrzeuge, die die Euro 6 -Labor-Grenzwerte für Stickstoffdioxid auf der Straße nicht erreichen, und weitere Maßnahmen für notwendig.

Mit Schreiben vom 26. September 2017 wies der Beklagte darauf hin, dass an der Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die u. a. in Kiel betroffenen einzelnen Straßenabschnitte mit Hochdruck gearbeitet werde und auch Fahrverbote für Dieselfahrzeuge auf ihre Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit geprüft würden.

Am 29. November 2017 hat der Kläger beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht Klage erhoben und seinen Antrag gegenüber dem Beklagten weiterverfolgt. Das Verwaltungsgericht hat sich mit Beschluss vom 19. November 2018 für sachlich unzuständig erklärt und den Rechtsstreit an das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht verwiesen.

Mit Wirkung zum 21. Januar 2020 setzte der Beklagte den Luftreinhalteplan Kiel in der 1. Fortschreibung (im Folgenden: Luftreinhalteplan) in Kraft. Demnach sei eine Überschreitung der in der 39. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte derzeit in Kiel nur bezüglich des Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  am Theodor-Heuss-Ring vorhanden. Prognostiziert sei eine Stickstoffdioxidbelastung von  $49,6 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für das Jahr 2020 und  $46,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für das Jahr 2021. Ohne weitere Maßnahmen werde die Belastung jährlich zwar geringer, weil u. a. alte Diesel-PKW zunehmend durch neuere schadstoffärmere ersetzt würden. Dies führe neben einer Abnahme der Schadstoffbelastung unmittelbar am Theodor-Heuss-Ring auch zu einer Verringerung der Hintergrundbelastung um jährlich  $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und städtische Maßnahmen wie die Ausweitung des Jobticket-Angebots und der sogenannte „Green City Plan“ würden zu einer weiteren Reduzierung in Höhe von jährlich  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  Stickstoffdioxid führen. Der Grenzwert von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  werde so aber voraussichtlich frühestens 2024 unterschritten. Zu schnellstmöglichen Einhaltung des Jahresmittelwertes für Stickstoffdioxid sehe der Plan eine Maßnahmenkaskade vor, über die in einem ersten Schritt durch die Kombination der Szenarien „Baustelle Sommerhalbjahr 2020“ und „Errichtung und Betrieb von Luftfilteranlagen (Oktober bis Dezember 2020 und ganzjährig in 2021)“ ein Jahresmittelwert von  $39,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2020) und  $37,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2021) erreicht werde (Luftreinhalteplan, Seite 52). Für den Fall einer Nichtumsetzung der Maßnahmen aus Stufe 1 seien Maßnahmen der Stufe 2 umzusetzen. Die hierfür vorgesehene Maßnahme „selektive Sperrung für Diesel-PKW EURO 1 – 5 in Fahrtrichtung Westen zwischen Lübscher Baum und Waldwiesenkreisel (Oktober bis Dezember 2020 und ganzjährig in 2021)“ werde zu einem Jahresmittelwert von  $39,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2020) und  $37,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (2021) führen (Luftreinhalteplan, Seite 53). Für den Fall, dass die in Stufe 1 genannten Maßnahmen ergriffen wurden, aber nicht die prognostizierte Minderungswirkung erzielten, könne es ggf. ausreichend sein, durch die Sperrung der Abfahrt vom Theodor-Heuss-Ring zum Waldwiesenkreisel und/oder durch eine selektive Sperrung nur für Diesel-PKW EURO 1 – 4 als milderer Mittel die Einhaltung des Grenzwertes sicherzustellen.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf den Luftreinhalteplan Bezug genommen, insbesondere auf die Beschreibung der Wirkungsweise der und Anforderungen an die Luftfilteranlagen (Seite 40f.).

Der Kläger ist der Auffassung, dass die fortgeschriebene Luftreinhalteplanung nicht den gesetzlichen Anforderungen entspreche. Von der Ergreifung der unstreitig wirksamsten und unstreitig rechtlich zulässigen Maßnahme (einem Fahrverbot für Dieselfahrzeuge der Euro-Norm 1 bis 5) werde abgesehen, obwohl die stattdessen ergriffene Luftfilterlösung keine annähernd vergleichbare Wirksamkeitsgewähr biete. Die Annahme, derartige Staubsaugerlösungen könnten die Belastung um 20% reduzieren, sei weder nachvollziehbar und objektiv begründet noch realistisch. Es fehle auch eine verkehrsrechtliche und lärmschutzrechtliche Prüfung der Auswirkungen von Luftfiltercontainern.

Der Luftreinhalteplan sei auch deshalb rechtswidrig, weil er nicht regele, wann entschieden werde, ob Maßnahmen der Stufe 1 ergriffen worden oder nicht ausreichend wirksam seien und wann Stufe 2 in Kraft trete. Die für das Jahr 2020 berücksichtigte Baustelle sei eine außerplanmäßige und nicht nachhaltige Maßnahme, bei der zudem die Belastung durch Baustellenfahrzeuge ohne Abgasnachbehandlung nicht berücksichtigt und die Minderungswirkung für die Sperrung des Waldwiesenskreisels zu hoch angesetzt werde. Zudem leide der Luftreinhalteplan an methodischen Mängeln, weil die Messstationen teilweise nicht korrekt positioniert seien und die Grenzwerteinhaltung allein an der Häuserfront nicht den rechtlichen Vorgaben entspreche, die Abnahme der Hintergrundbelastung von Stickoxiden überbewertet werde und die neusten Anforderungen aus dem Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA Version 4.1, Stand September 2019) nicht berücksichtigt worden seien. Außerdem lasse der Plan eine Gesamtmodellierung der Luftbelastung für das Stadtgebiet Kiel vermissen. Der Luftreinhalteplan sei so nicht dazu geeignet, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, den Luftreinhalteplan für die Landeshauptstadt Kiel unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu ändern.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen

Er ist der Auffassung, die 1. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Kiel genüge den Anforderungen des § 47 BImSchG. Der Luftreinhalteplan sehe Maßnahmen vor, die geeignet seien, den Grenzwert für Stickstoffdioxid im Jahresmittel bereits für das Jahr 2020 und damit kurzfristig einzuhalten. Luftfilteranlagen seien die Hauptmaßnahme im Luftreinhalteplan. Die Eignung von Luftfiltern zur effektiven Reinigung der angesaugten Luft stehe außer Frage. Die positive Wirkung sei von möglichen Anbietern anhand von Modellrechnungen im Vorwege vorgestellt worden. Welche Minderungswirkung entlang der Häuserfront am Theodor-Heuss-Ring erreicht werde, sei letztendlich eine Frage der Anzahl der aufgestellten Filteranlagen und damit des Abstands zwischen den Filteranlagen sowie der realisierten Absaugleistung. Zweifel, dass die geforderte Minderungswirkung erreicht werden könne, seien unbegründet. Die Anforderung, eine Stickstoffdioxidminderung an der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 im Jahresmittel von mindestens 18 Prozent in 1,5 m Höhe und 9 Prozent in 5 m Höhe zu gewährleisten, sei Bestandteil der Leistungsbeschreibung der Ausschreibung der Beigeladenen. Nach Kenntnis des Beklagten sei im Rahmen der Ausschreibung auch mit einem der Angebote eine Modellrechnung eines Ingenieurbüros vorgelegt worden, aus der sich ergebe, dass die in der Ausschreibung geforderte Minderungsleistung erreicht werden könne. Eine zusätzliche Überprüfung sei daher nicht erforderlich. Aufgrund der Anforderungen in der Ausschreibung bestünden auch aus verkehrsrechtlicher Sicht keine Bedenken gegen die Luftfilteranlagen und es bedürfe auch keines gesonderten Lärmgutachtens. Bedingungen an Errichtung und Betrieb der Anlage seien in selbständigen Bescheiden festzulegen und ggf. durchzusetzen. Da der Luftreinhalteplan mit den Luftfilteranlagen eine Maßnahme festschreibe, mit welcher der Grenzwert eingehalten werden könne, würden selektive Fahrverbote nur zulässig werden, falls diese Maßnahme nicht die erforderliche Minderungswirkung erziele. Die Errichtung der notwendigen Baustellen im Jahr 2020 seien keine Maßnahmen im Sinne der Luftreinhalteplanung, deren tatsächliche Wirkungen seien gleichwohl bei der Planung zu berücksichtigen. Für das Jahr 2019 hätten die Jahresmittelwerte für Stickstoffdioxid am Theodor-Heuss-Ring  $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und an der Bahnhofstraße  $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$  betragen und der Mittelwert über die Monate Januar bis Mai 2020 liege bei  $37,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Die Beigeladene beantragt ebenfalls,

die Klage abzuweisen.

Sie schließt sich dem Vortrag des Beklagten an und ergänzt diesen dahingehend, dass die vorgesehenen Luftfilteranlagen prognostisch wirksam seien und damit ein gleich geeignetes, milderer Mittel, das vorrangig festzulegen sei. Das in der mündlichen Verhandlung vorgelegte Gutachten des Herstellers der Luftfilteranlagen bestätige, dass die Luftfilteranlage an der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 im Mittel eine Stickstoffdioxidminderung im Jahresmittel von 33,9 Prozent in 1,5 m Höhe und von 25,3 Prozent in 5 m Höhe gewährleiste. Den vom Kläger befürchteten Prognoseunsicherheiten begegne der Luftreinhalteplan durch die zulässige Festlegung eines Fahrverbots auf einer zweiten Planungsstufe.

Hinsichtlich der in der mündlichen Verhandlung von der Beklagten und Beigeladenen abgegebenen Erklärungen und der Beweisanträge der Beigeladenen (Anlage 2 und 3), die der Senat abgelehnt hat, sowie des Hilfsbeweisantrags des Klägers (Anlage 4) wird auf das Protokoll und dessen Anlagen Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

Die Klage ist zulässig (I.) und begründet (II.).

#### I. Zulässigkeit

1. Das Oberverwaltungsgericht ist aufgrund der Bindungswirkung des Verweisungsbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 19. November 2018 gemäß § 83 Satz 1 VwGO i. V. m. § 17a Abs. 2 Satz 3 GVG für die Entscheidung des Rechtsstreits sachlich zuständig. Das Verwaltungsgericht ist im Übrigen zutreffend von der sachlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG ausgegangen (vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 – 1 E 23/18 –, juris, Rn. 72; VGH Mannheim, Urteil vom 29. November 2019, – 10 S 2741/18 –, juris, Rn. 36; OVG Münster, Beschluss vom 6. Dezember 2018 – 8 D 62/18.AK –, juris, Rn. 2ff.)

2. Die Klage ist als allgemeine Leistungsklage statthaft (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. September 2013 – 7 C 21.12 –, juris Rn. 18; VGH Mannheim, Urteil vom 18. März 2019 – 10 S 1977/18 –, juris Rn. 24; a. A. VGH Kassel, Beschluss vom 17. Dezember 2018 – 9 A 2037/18.Z –, juris Rn. 13).

3. Der Kläger ist als anerkannte Umweltvereinigung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG klagebefugt, weil der streitgegenständliche Luftreinhalteplan ein tauglicher Streitgegenstand ist (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 7 UVPG, Nr. 2.2. der Anlage 5 UVPG i. V. m. § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG) und er geltend macht, dass dieser Rechtsvorschriften widerspricht, die für den Luftreinhalteplan von Bedeutung sein können (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, Rn. 22 m. w. N.).

4. Das Rechtsschutzbegehren des Klägers hat sich nicht dadurch erledigt, dass der Beklagte nach Klageerhebung den „Luftreinhalteplan Kiel Fortschreibung“ am 21. Januar 2020 in Kraft gesetzt hat. Mit seiner Klage beansprucht der Kläger generell die Aufstellung eines Luftreinhalteplans, der alle erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Grenzwerts für Stickstoffdioxid in Höhe von 40 µg/m<sup>3</sup> im Stadtgebiet Kiel enthält. Diese Anforderungen sieht er auch bei dem nunmehr geltenden Luftreinhalteplan 2020 als nicht erfüllt an (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 90).

II. Die Klage ist begründet.

Der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Senats geltende Luftreinhalteplan 2020 verstößt gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG gegen umweltbezogene Vorschriften, die für diese Entscheidung von Bedeutung sind – hier: § 47 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BImSchG –, wobei der Verstoß Belange berührt, die zu den Zielen gehören, die der Kläger nach seiner Satzung fördert. Der Beklagte muss den Plan unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortschreiben.

Das tatsächliche Bestehen einer Pflicht zur strategischen Umweltprüfung ist nach teleologischer Reduktion des § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG keine Voraussetzung für den Anspruch des Klägers (vgl. mit ausführlicher Begründung BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 24).

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

von bereits einzuhaltenden Grenzwerten so kurz wie möglich zu halten. Die Maßnahmen sind entsprechend des Verursacheranteils unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Abs. 2 BImSchG zu sonstigen schädlichen Umwelteinwirkungen beitragen (§ 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG). Werden in Plänen nach § 47 Abs. 1 oder 2 BImSchG Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich, sind diese im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen (§ 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG).

Aus § 47 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BImSchG folgt nicht nur die Verpflichtung zur erstmaligen Aufstellung eines Luftreinhalteplans, sondern auch zur Fortschreibung eines bereits aufgestellten Luftreinhalteplans, wenn dieser nicht der gesetzlichen Anforderung genügt, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. Denn in einem solchen Fall des defizitären Luftreinhalteplans hat die zuständige Behörde ihre Rechtspflicht aus § 47 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BImSchG noch nicht vollständig erfüllt (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 101).

Die Voraussetzungen des § 47 Abs. 1 BImSchG für eine Pflicht der zuständigen Behörde zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans Kiel und damit auch eines darauf gerichteten Anspruchs des Klägers liegen vor. Der über ein Jahr gemittelte Grenzwert für Stickstoffdioxid in Höhe von  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$  wird im Stadtgebiet der Beigeladenen überschritten (dazu 1.). Der im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats rechtsgültige Luftreinhalteplan genügt teilweise nicht der an ihn zu stellenden Anforderung, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten (dazu 2.), ist in anderen Kritikpunkten des Klägers aber nicht zu beanstanden (dazu 3.). Er ist deshalb unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts unverzüglich fortzuschreiben; gilt aber – soweit unbeanstandet – bis zur Inkraftsetzung einer Neuplanung fort (dazu 4.).

1. Nach § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – im Folgenden: 39. BImSchV) beträgt der über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid zum Schutz der menschl-

chen Gesundheit  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Für den Ballungsraum Kiel wurde die Frist zur Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid gemäß Art. 22 und 23 der Richtlinie 2008/50/EG um fünf Jahre bis zum 1. Januar 2015 verlängert (vgl. Beschluss der Kommission vom 20. Februar 2013 – C(2013) 900 final –, Ziffer 17).

Ausgehend von den grundsätzlich zwischen den Beteiligten unstreitigen und in Kapitel 3 des Luftreinhalteplans (Seite 13ff.) dargestellten Messergebnissen wurde der Grenzwert für Stickstoffdioxid im Jahresmittel eines Kalenderjahres am Theodor-Heuss-Ring auch nach dem 1. Januar 2015 nicht eingehalten. Seit dem Jahr 2018 wurde der Jahresgrenzwert im Ballungsgebiet Kiel nur noch am Theodor-Heuss-Ring überschritten. Im Jahr 2019 lag dort der gemittelte Jahreswert von Stickstoffdioxid nach den unbestrittenen Angaben des Beklagten bei  $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Eine Prognose, nach der im Jahr 2020 der Grenzwert ohne weitere Maßnahmen eingehalten werde, lag dem Senat zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 104) nicht vor.

2. Der im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung gültige – hier der am 21. Januar 2020 in Kraft gesetzte – Luftreinhalteplan beruht auf einer mangelhaften Prognose.

a. Eine rechtmäßige Luftreinhalteplanung setzt voraus, dass sie auf einer ordnungsgemäßen Prognose der Entwicklung der Immissionswerte beruht. Maßgeblich ist der bei Aufstellung des Plans vorhandene tatsächliche und wissenschaftliche Erkenntnisstand. Bei planerischen Entscheidungen, die nicht allein auf der Erfassung eines gegenwärtigen Zustands, sondern auch auf einer Einschätzung in der Zukunft liegender Tatsachen beruhen, liegt es in der Natur der Sache, dass die Richtigkeit der Prognose gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist. Die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse entzieht sich naturgemäß einer exakten Tatsachenfeststellung. Die mithin keiner Richtigkeitsgewähr unterliegenden Prognosen sind gerichtlich nur eingeschränkt daraufhin überprüfbar, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (vgl. zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, Rn. 42 m. w. N.).

b. Die Prognose zur Wirksamkeit der Maßnahmen zur Senkung des städtischen Anteils der Hintergrundbelastung (hierzu aa.) und der Maßnahme „Luftfilteranlagen“ (hierzu bb.) wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

aa. Die Berücksichtigung eines weiteren Rückgangs der Stickstoffdioxid-Hintergrundbelastung in Kiel um jeweils  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für die Jahre 2020 und 2021 (Kapitel 6.2, Seite 38f.) ist nicht nachvollziehbar begründet.

Der Luftreinhalteplan geht davon aus, dass sich die Hintergrundbelastung im städtischen Gebiet von Kiel jährlich um  $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  reduziert. Diese auf einer Extrapolation der Messergebnisse der vergangenen Jahre an der Messstation in Bornhöved und der Kieler Hintergrundmessstation beruhende Annahme ist nicht zu beanstanden (hierzu unten 3. d.). Der darüberhinausgehende und in die Prognose aufgenommene Rückgang der Stickstoffdioxidbelastung in Höhe von jeweils weiteren  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  für die Jahre 2020 und 2021 begründet der Beklagte mit der Wirkung von mehr als 40 Sofortmaßnahmen der Beigeladenen im Rahmen des „Green City Plan“ und der Einführung eines Jobtickets für die Beschäftigten der Stadtverwaltung. Ein konkreter, nachvollziehbarer und vor allem kurzfristiger Bezug zwischen den beabsichtigten Maßnahmen der Beigeladenen und dem prognostizierten Rückgang von jeweils  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in den Jahren 2020 und 2021 ist dem Plan jedoch nicht zu entnehmen.

Die Begründung bezeichnet die Umsetzung des „Green City Plan“ als „einen mittel- und langfristigen Beitrag zur Reduzierung des städtischen Anteils der Hintergrundbelastung“. Die 40 Sofortmaßnahmen des „Green City Plan“ „zur Gestaltung einer nachhaltigen und emissionsfreien Mobilität“ sollen „in den kommenden fünf Jahren wirksam werden“. In welchem konkreten Umfang durch die Maßnahmen tatsächlich bereits in den Jahren 2020 und 2021 eine Minderung von Stickstoffdioxid realisiert werden kann, wird nicht dargelegt. Auch den in der Begründung aufgezählten Maßnahmen, die der Zielerreichung einer emissionsfreien Mobilität für das Jahr 2050 dienen, lässt sich nicht entnehmen, welche konkrete Minderungswirkung diesen Maßnahmen auf welcher Grundlage in den Jahren 2020 und 2021 zugeschrieben wird.

Hinsichtlich des Minderungspotentials durch die Einführung eines Jobtickets für die Beschäftigten der Stadtverwaltung kann der Senat offenlassen, ob die dazu angeestellten Prognosen der Beigeladenen, die sich der Beklagte in der Begründung zu

eigen macht, zu optimistisch sind – wie der Kläger meint. Es ist bereits nicht nachvollziehbar dargelegt, warum die prognostizierte Reduzierung der Verkehrszahlen am Theodor-Heuss-Ring um 600 PKW für das Jahr 2020 und um 2.500 PKW für das Jahr 2021 durch die Einführung des Jobtickets zu einer nennenswerten, aber in beiden Jahren gleichen, Reduzierung der städtischen Hintergrundbelastung führen soll.

Der Beklagte ist auch nicht deshalb von einer näheren Begründungspflicht entbunden, weil es sich bei dem Minderungspotential – so die Begründung des Luftreinhalteplans – um „kleinteilige Beiträge“ handele. Ohne konkrete Benennung, welchen Maßnahmen welche kleinteiligen Beiträge zugeschrieben werden, die sich dann insgesamt zu einem jährlichen Minderungspotential von  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  aufaddieren sollen; ist eine Überprüfung der Plausibilität nicht möglich. Ohne entsprechende Konkretisierung ist auch nicht überprüfbar, ob es sich – wie die Beigeladene in der mündlichen Verhandlung behauptete – bei den  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  um einen konservativen Wert handelt.

bb. Die prognostizierte Minderungswirkung der Luftfilteranlagen (Kapitel 6.4.1, Seite 40f.) beruht auf unrealistischen Annahmen.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung des Anspruchs des Klägers auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist die mündliche Verhandlung. Daher sind auch nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans erstellte Aktualisierungen von Prognosen und Maßnahmen in die gerichtliche Überprüfung einzubeziehen, sofern nicht methodisch vollständig neue Prognosen erstellt oder vorgesehene Maßnahmen grundlegend umgestaltet werden und dadurch eine erneute Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 47 Abs. 5 und 5a BImSchG ausgelöst wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 26).

Eine überarbeitete und aktualisierte Prognose des Beklagten im Hinblick auf die Wirksamkeit der Luftfilteranlagen lag dem Senat zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht vor und konnte daher auch nicht bei der Entscheidung berücksichtigt werden. Gegenstand der Entscheidung war daher der am 21. Januar 2020 in Kraft getretene Luftreinhalteplan und konkret im Hinblick auf die Luftfilteranlage die diesem Plan zugrundeliegende Prognoseentscheidung des Beklagten.

Der Beklagte geht in den Prognosen des Luftreinhalteplans davon aus, dass die Luftfilteranlagen an der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 eine

Minderung von ca. 20 Prozent in 1,5 m Höhe und 10 Prozent in 5 m Höhe gewährleisten. Diese angenommene Minderungswirkung der Luftfilteranlagen ist nicht plausibel (hierzu (1)) und der Prognosemangel wurde weder durch weiteren Vortrag der Beigeladenen geheilt (hierzu (2)) noch musste der Senat zur weiteren Aufklärung den Beweisanträgen der Beigeladenen nachgehen (hierzu (3)).

(1) Für die Möglichkeit der angenommenen Minderungsleistung der Luftfilter fehlt bereits ein realistischer Erfahrungswert als Anhaltspunkt für eine verlässliche Prognosebasis. Beklagter und Beigeladene haben entsprechende Praxiserfahrung mit Luftfilteranlagen zur Reduzierung von Stickstoffdioxid auf einem Straßenabschnitt nicht vorgetragen.

Das dem Beklagten bei Inkraftsetzung des Luftreinhalteplans vorliegende Sachverständigengutachten hat die prognostische Möglichkeit der erforderlichen Minderungsleistung durch die in Betracht kommenden Luftfilteranlagen nicht hinreichend bestätigt.

Die zusammenfassenden Präsentationen der Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer vom 17. Dezember 2019 zu der Simulation der Wirksamkeit von zwei Luftfiltersystemen (Beiakte A, Auszug für Kläger, Seite 7ff. und 65ff.) kommt zu dem Ergebnis, dass die auf einer Schlitzabsaugung basierende Anlage (SmartAIR) an der Messstelle nur zu einer Minderungswirkung von 14,5 Prozent gelangt und das auf dem Einsatz von Absaugcontainern basierende System (Purevento) entlang der Häuserfront eine sehr ungleichmäßige Minderungsleistung erzeugt. Unmittelbar hinter den jeweiligen Containern wird eine Minderungsleistung von über 70 Prozent erreicht, die aber in den Bereichen zwischen den Containern unter 10 Prozent liegt und an einer Stelle auf null absinkt. Eine Minderungsleistung von mindestens 20 Prozent konnte der Sachverständige daher entlang der Häuserfront am Theodor-Heuss-Ring nur „im Mittel“ bestätigen.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse durfte der Beklagte von der im Luftreinhalteplan berücksichtigten Wirksamkeit der Luftfilter nicht ausgehen. Die auf einer Schlitzabsaugung basierende Lösung hat die erforderliche Wirksamkeit nicht erreicht und wurde vom Beklagte zudem wegen der dafür erforderlichen Baumaßnahmen nicht weiterverfolgt. Die für die Containerlösung dargestellte Minderungswirkung von gemittelten 20 Prozent entlang der Häuserfront hält der Beklagte selber – entspre-

chend der Anforderung im Luftreinhalteplan – und im Übrigen auch zu Recht für ungenügend. Bei einer stark schwankenden Minderungsleistung einer Maßnahme ist nicht ein gemittelter, sondern der ungünstigste Wert am relevanten Immissionsort für die Prognose der Wirksamkeit maßgeblich. Das Ziel die Schadstoffexposition aller betroffenen Anwohner auf den Jahreshgrenzwert zu reduzieren (vgl. EuGH, Urteil vom 26. Juni 2019 – C-723/17, Craeynest –, juris, Rn. 63) kann mit einer lediglich „im Mittel“ wirksamen Maßnahme nicht erreicht werden.

Der Beklagte durfte auf eine gleichmäßige Wirksamkeit der Luftfilteranlagen an der gesamten Häuserfront auch nicht deshalb vertrauen, weil diese Anforderung in der Besprechung vom 17. Dezember 2019 benannt und von den anwesenden Firmen und dem anwesenden Gutachter keine Zweifel angemeldet worden seien, dass diese erfüllt werden können (Schriftsatz des Beklagten vom 18. Juni 2020), und weitere Ermittlungen zur Wirksamkeitsgewähr nicht möglich gewesen seien, weil dies eine vergaberechtlich problematische Vorfestlegung für eines der zum damaligen Zeitpunkt diskutierten Konzepte dargestellt hätte (Schriftsatz des Beklagten vom 22. Juni 2020). Diese Umstände hätten vielmehr Anlass gegeben, die Aufnahme der Luftfilter als Maßnahme in den Luftreinhalteplan wegen der nicht gesicherten Wirksamkeitsprognose zurückzustellen. Denn beide Aspekte bestätigen die auf Grundlage des vorliegenden Gutachtens grundsätzlich fehlende Eignung der Containerlösungen für eine gleichmäßige Minderung der Schadstoffbelastung. Insofern ist für eine realitätsnahe Prognose gerade nicht ausreichend, dass die Anlagen grundsätzlich zu einer Minderung der Stickoxidbelastung ihrer unmittelbaren Umgebungsluft beitragen können, wenn der Beklagte die entscheidende prognostische Frage nach der gleichmäßigen Minderung auf der maßgeblichen Strecke des Theodor-Heuss-Rings allein durch die Aufnahme dieser Anforderung in den Luftreinhalteplan und dem Vertrauen auf deren Einhaltung beantwortet sehen möchte.

(2) Weitere Erkenntnisse nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans führen hier nicht zu einer Heilung dieses Prognosemangels des Beklagten. Der mit einem Prognosemangel behaftete Luftreinhalteplan kann nicht allein durch das Entstehen nachträglicher Erkenntnisse geheilt werden. Vielmehr muss sich der Beklagte – wegen der eingeschränkten gerichtlichen Überprüfbarkeit des Prognosespielraums (siehe oben 2. a.) – solche Erkenntnisse zu eigen und erkennbar zur Grundlage einer aktualisierten Prognoseentscheidung machen, um Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung werden zu können.

Ungeachtet dessen sind die nachträglichen Erkenntnisse hier auch nicht geeignet, den Prognosemangel zu heilen:

Die Tatsache, dass ein Hersteller auf die Ausschreibung der Beigeladenen mit den im Luftreinhalteplan enthaltenen Anforderungen ein Angebot abgegeben und den Zuschlag erhalten hat, liefert nicht die für die Prognoseentscheidung des Beklagten erforderliche Sicherheit zur gleichmäßigen Wirksamkeit der Luftfilteranlagen im erforderlichen Umfang. Dieser Umstand belegt alleine, dass ein Hersteller gegen Bezahlung gegenüber der Beigeladenen bereit ist, das wirtschaftliche Risiko zur Erfüllung der Anforderungen zu übernehmen.

Auch das von der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung vorgelegte Immissionsgutachten der Firma Purevento GmbH vom 14. April 2020 ist nicht geeignet, den Prognosemangel des Beklagten zu heilen. Es handelt sich um Herstellerangaben, die von Natur aus keine äquivalente Ergänzung zu dem die Zweifel an der Wirksamkeit begründenden Gutachten des Ingenieurbüros Lohmeyer GmbH & Co KG sein können. Zwar gibt die Purevento GmbH an, dass sie sich bei der Erstellung seiner Modellierung von dem Sachverständigen des Ingenieurbüros habe beraten lassen und dieser die Ergebnisse auf Plausibilität überprüft und eine gutachterliche Stellungnahme hierzu verfasst habe. Die in Kapitel 7.3 des Immissionsgutachtens (Bl. 904 GA) dargestellte Stellungnahme lässt jedoch nicht erkennen, ob und in welcher Form der Sachverständige des Ingenieurbüros Lohmeyer GmbH & Co KG sich diese ihm zugeschriebenen Aussagen tatsächlich zu eigen macht.

Selbst wenn dies der Fall wäre, ist die Aussage im Hinblick auf die Wirksamkeitsprognose nicht geeignet, die bestehenden Zweifel auszuräumen. Es wird bestätigt, dass die Purevento GmbH eine andere Simulationssoftware als der Sachverständige eingesetzt habe und nicht zu erwarten sei, dass die jeweils erzielten Ergebnisse deckungsgleich seien. Es sei das Ergebnis der von der Purevento GmbH mit einer anderen Software ermittelten Simulation zur räumlichen Verteilung der Stickstoffdioxid-Minderung mit dem Ergebnis der ursprünglichen Simulation des Sachverständigen verglichen worden. Aus den in den Abbildungen des Immissionsgutachtens aufgezeigten Verteilungen könne geschlossen werden, dass die Wertamplitude der Stickstoffdioxid-Minderung durch die Optimierung des Aufstellungsortes der Filteranlagen und durch die optimierte Verteilung der gereinigten Filterabluft hinreichend klein geworden sei, um die Anforderungen der Ausschreibung zu erfüllen.

Damit würde der Sachverständige lediglich bestätigen, dass das von der Purevento GmbH ermittelte Ergebnis die Anforderungen der Ausschreibungen erfüllt. Diese Schlussfolgerung lässt sich ohne weiteres dem Immissionsgutachten entnehmen. Ob ein Sachverständiger mit eigenen, unabhängigen und nicht zielgerichteten Simulationen zu denselben Ergebnissen kommen würde, bleibt hingegen offen und es verbleibt bei der mangelhaften Prognosegrundlage des Beklagten.

(3) Der Senat war nicht verpflichtet, den Beweisanträgen der Beigeladenen nachzugehen und durch weitere Ermittlungen zur Wirksamkeit der Luftfilteranlagen neue Tatsachen für eine Prognoseentscheidung des Beklagten im gerichtlichen Verfahren zu schaffen.

Die Beweisanträge der Beigeladenen (Anlage 3 zum Protokoll),

1. dass ein von dem Hersteller beigebrachtes, unter Mitwirkung des Ingenieurbüros Lohmeyer GmbH & Co KG erstelltes Gutachten über die im Anschluss daran von der Beigeladenen Luftfilteranlagen S-60 Kiel attestiert, dass  

„... die Luftfilteranlage ... an der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 im Mittel eine Stickstoffdioxidminderung im Jahresmittel von 33,9 Prozent in 1,5 m Höhe und von 25,3 Prozent in 5 m Höhe gewährleistet“,
2. dass dieses Immissionsgutachten auf vollständigen und zutreffenden Angaben über die örtlichen Verhältnisse und eine prognostizierte Schadstoffbelastung von 49,6 Mikrogramm pro m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> im Jahresmittel beruht,
3. dass das Gutachten auf der MISKAM-Analyse von 2019 basiert, deren Ziel es war, die Strömungs- und Positionierungsoptimierungen der Luftfiltermodule entlang der Hausfassade am Theodor-Heuss-Ring in Kombination mit einstellbaren Lüftungslamellenregistern und veränderten Abständen zur Hausfassade zu berechnen,
4. dass sodann ausgehend von den als Referenz verwendeten Daten der Ingenieurbüro Lohmeyer GmbH & Co KG eine ergänzende Strömungsoptimierung durchgeführt wurde,

5. dass diese vermittels einer 3D-CFD-Modellierung erfolgte, die gewährleistet, das effektivste und optimale Aufstellungsszenario zu berechnen,
6. dass diese Vorgehensweise dem Stand der Wissenschaft und Technik entspricht und bei der Erstellung des Gutachtens methodologisch ordnungsgemäß angewandt wurde, und
7. dass das Gutachten auf Grundlage der vorgenannten Anknüpfungstat-sachen und bei Anwendung der dargestellten Methodik in nachvollzieh-barer Weise zu der Feststellung gelangt ist, dass die geplante Luftfilter-anlage der Fa. Purevento an der gesamten Häuserfront Theodor-Heuss-Ring 61 bis 79 eine Stickstoffdioxidminderung im Jahresmittel von mindestens 33,9 Prozent in 1,5 m Höhe und 25,3 Prozent in 5 m Höhe gewährleistet,

und auch die weiteren Beweisanträge (Anlage 2 zum Protokoll),

1. dass aktuell bei einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 Km/h der Verkehrsimmissionspegel bei maximal 74,4 dB(A) liegt,
2. dass der Schalleistungspegel der Luftfilteranlagen insgesamt 68 dB(A) beträgt,
3. dass dieser zu einer Erhöhung der Verkehrslärmbelastung auf 75,3 dB(A) führt,
4. dass zwar die bereits bestehende Verkehrslärmbelastung im gesundheitsgefährdenden Bereich liegt,
5. dass aber die weit unter der Hörbarkeitsschwelle liegende Erhöhung der Verkehrslärmimmissionen von 0,9 dB(A) im hier maßgeblichen Bereich (Erhöhung auf 75,3 dB(A)) nach den aktuellen Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung und Umweltmedizin weder zu einer Hörschwellenverschiebung noch zu einer sonstigen Intensivierung gesundheitlicher Beeinträchtigungen führt,

waren abzulehnen, weil die Tatsachen, die damit bewiesen werden sollen, für die Entscheidung ohne Bedeutung sind. Gegenstand der Beurteilung ist hier die Prognoseentscheidung des Beklagten in dem Luftreinhalteplan, die sich nach den getroffenen Feststellungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens als mangelhaft erweist (s. o.) und diesbezüglich gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG der Überarbeitung und ggf.

einer erneuten Prognoseentscheidung bedarf. Die Beweisanträge der Beigeladenen zielen auf die Erschaffung einer Tatsachengrundlage für eine neue Prognoseentscheidung des Beklagten, die jedoch noch aussteht und nicht Gegenstand dieser gerichtlichen Überprüfung ist. Es ist nicht Aufgabe des Gerichts, die Fortschreibung des Luftreinhalteplans und ein in dem Zusammenhang ggf. erforderliche Prognoseentscheidung des Beklagten durch eine Beweisaufnahme vorzubereiten.

Vor diesem Hintergrund ist auch der vom Kläger hilfsweise gestellte Beweisantrag,

dass die Stadtluftreiniger der Purevento GmbH nicht in der Lage sind, an der gesamten von Grenzwertüberschreitungen betroffenen Häuserfront des Theodor-Heuss-Rings in Kiel unter Berücksichtigung von Nachtabschaltungen zwischen 22:00 bis 6:00 Uhr und Serviceabschaltungen eine Minderung von mindestens 20 Prozent in 1,5 Meter Höhe

abzulehnen, weil die unter Beweis gestellte Tatsache für die Entscheidung aus gleichen Erwägungen nicht erheblich ist.

3. Im Übrigen ist der Luftreinhalteplan wegen der weiteren vom Kläger bemängelten Punkte nicht zu beanstanden.

a. Der Luftreinhalteplan ist nicht deshalb rechtswidrig, weil der Beklagte keine das gesamte Stadt- bzw. Ballungsgebiet umfassende Modellierung der Schadstoffimmissionen vorgenommen hat. In dem hier einschlägigen Fall, in dem nach § 13 Abs. 2 Satz 1 der 39. BImSchV ortsfeste Messungen durchgeführt werden, liegt die Durchführung von Modellrechnungen im Ermessen der zuständigen Behörde. Ermessensfehler sind nicht erkennbar und vom Kläger auch nicht konkret benannt worden. Der Beklagte hat im Luftreinhalteplan schlüssig dargelegt, dass er ausgehend von einem Screening zur Feststellung der am meisten belasteten Orte orientierende Messungen durchgeführt und Passivsammler installiert hat und so unerkannte Grenzwertüberschreitungen an anderen Orten neben dem Theodor-Heuss-Ring ausgeschlossen werden können. Die Gefahr einer unerkannten Grenzwertüberschreitung durch die temporäre Baustelle am Theodor-Heuss-Ring hat der Beklagte mit der Aufstellung einer Messstation an der Hamburger Chaussee seit Dezember 2019 ausgeschlossen.

Der Senat kann insofern offenlassen, ob eine unerkannte Grenzwertüberschreitung wegen einer fehlerhaften Überwachung der Luftqualität (§ 44 BImSchG) überhaupt in dem Verfahren geltend gemacht werden kann, das auf die Fortschreibung des

Luftreinhalteplans abzielt oder ob hierfür zunächst in einem vorgelagerten Verfahren eine korrekte Positionierung von Probenahmestellen einzuklagen wäre (vgl. Will, Anspruch auf richtige Positionierung von Schadstoffmessstationen, NJW 2019, 2816, 2818).

b. Der Beklagten hat mit der Messstation am Theodor-Heuss-Ring den Referenzpunkt für die Bestimmung der Einhaltung des Grenzwertes (vgl. Abbildung 15 und 16, Seite 32 und 33, im Luftreinhalteplan) zutreffend gewählt. Die Positionierung der Messstation entspricht – was auch vom Kläger in der mündlichen Verhandlung nicht mehr in Frage gestellt wurde – den Anforderungen an die Ortsbestimmung von Probenahmestellen aus § 13 und Anlage 3 der 39. BImSchV bzw. Art. 7 und Anhang III der Richtlinie 2008/50/EG. Der Beklagte war auch nicht – wie der Kläger jedoch meint – verpflichtet, statt einen für die Baufluchtlinie repräsentativen einen über dem Gehweg und näher an der Straße gelegenen Ort mit einem nach der Modellrechnung höheren Immissionswert als Referenzwert festzulegen. Maßgeblich sind die Daten über Bereiche, in denen die höchsten Werte auftreten, denen die Bevölkerung wahrscheinlich direkt oder indirekt über einen Zeitraum ausgesetzt sein wird, der im Vergleich zum Mittelungszeitraum der betreffenden Immissionsgrenzwerte signifikant ist (vgl. Abschnitt B 1. a) 1. Spiegelstrich von Anlage 3 der 39. BImSchV). Bei dem hier in Frage stehenden Jahreswert (vgl. § 3 Abs. 2 39. BImSchV) werden ausschließlich die Anwohner entlang des hier gegenständlichen Bereichs des Theodor-Heuss-Rings den Immissionen – insbesondere über geöffnete Fenster – den Stickstoffdioxidimmissionen in diesem Sinne signifikant ausgesetzt. Über dem Geh- und Radweg ist die Luftqualität daher nicht zu beurteilen, weil dort lediglich ständig wechselnder Fußgänger- und Radverkehr stattfindet (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Oktober 2012 – 9 A 19/11 –, juris, Rn. 42; Schink/Dingemann, Positionierung von Probenahmestellen für Messungen von Stickstoffdioxid in der Luft nach der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG – Teil 1 –, UPR 2019, 241, zitiert nach juris, II. 2. a) bb) (2)).

c. Der Luftreinhalteplan leidet nicht – wie der Kläger meint – unter einem methodischen Mangel, weil der Beklagte bei der Erstellung der Prognosen und Berechnungen den neu in der Version 4.1 des Handbuchs für Emissionsfaktoren (HBEFA) enthaltenen Verkehrsmodus „heavy stop&go“ nicht berücksichtigt hat. Der Beklagte hat plausibel dargelegt, dass die bekannten Veränderungen aus der neuen Version so weit möglich berücksichtigt wurden, eine Berücksichtigung im Hinblick auf den

neuen Verkehrsmodus aber noch nicht möglich war, weil sich ein belastbares Software-Modell zur Anwendung des neuen Verkehrsmodus in der Entwicklung befindet und noch nicht zur Verfügung stand. Es liegt für den Senat auf der Hand, dass die Verpflichtung, bei Aufstellung des Plans den vorhandenen tatsächlichen und wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 42), nicht über das praktisch Mögliche hinausgeht. Der Beklagte hat hier durch die Anwendung eines Kalibrierungsfaktors – ermittelt durch Abgleich von realen Messwerten zu den modellierten Prognosen – gegen Prognoseungenauigkeiten bei Verwendung der Emissionsfaktoren ausreichend vorgesorgt.

d. Die Berücksichtigung einer jährlichen Abnahme der regionalen Hintergrundbelastung um  $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  hat der Beklagte hinreichend plausibel begründet. Eine generelle Abnahme der regionalen Hintergrundbelastung durch Stickstoffdioxide in Deutschland in den vergangenen Jahren ergibt sich aus der nationalen Trendtabelle des Umweltbundesamtes (Anlage der Beigeladenen, Bl. 703 GA). Soweit der Beklagte für die Abschätzung des Rückgangs der regionalen Hintergrundbelastung die Jahresmittelwerte der letzten zehn Jahre an der Messstation in Bornhöved gemittelt hat und so die  $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$  berechnet hat, begegnet dies keinen Bedenken. Die Höhe der künftigen Abnahme der Hintergrundbelastung auf den gemittelten Wert der Abnahme in einem vergangenen Zeitraum zu stützen ist grundsätzlich plausibel. Der Behörde steht bei der Bemessung des konkreten Zeitraums als Teil seiner Prognoseentscheidung ein weiter Spielraum zu, weil es naturgemäß nicht den einen richtigen Zeitraum gibt. Je kürzer der gewählte Zeitraum in der Vergangenheit, umso größer ist die Gefahr einer fehlerhaften Prognose durch kurzfristige Schwankungen etwa durch meteorologische Sondereffekte. Bei zu langen Zeiträumen hingegen steigt die Ungenauigkeit der Aussagekraft für die aktuelle Prognose. Die hier getroffene Auswahl eines Zehn-Jahres-Zeitraums lässt jedenfalls keine Anhaltspunkte für einen willkürlich zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses gewählten Zeitraum erkennen.

e. Der Kläger moniert zu Unrecht, dass der Beklagte bei der temporären Minderwirkung der Baustelle im Jahr 2020 nicht ermittelt habe, ob es durch die Baustelle selbst oder durch ebenfalls mit Diesel betriebene Baustellenfahrzeuge zu einer zusätzlichen Belastung komme und ob durch die Verkehrsumleitung Grenzwertüberschreitungen an anderer Stelle zu erwarten seien, welche durch ergänzende

Luftreinhaltemaßnahmen abzufangen seien. Die Gefahr einer nennenswerten zusätzlichen Belastung durch einzelne Baustellenfahrzeuge ist vor dem Hintergrund des hohen werktäglichen Verkehrsflusses am Theodor-Heuss-Ring bereits nicht im Ansatz nachvollziehbar. Die Gefahr einer Grenzwertüberschreitung auf der Hauptumgehungsstrecke ist vom Beklagten betrachtet und auf Grundlage von Messungen und Prognosen (Seite 17, Tabelle 2 und Seite 47 des Luftreinhalteplans) plausibel verneint worden. Die Gefahr einer unerkannten Grenzwertüberschreitung hat der Beklagte zudem mit der Aufstellung einer Messstation an der Hamburger Chaussee ausgeschlossen (siehe auch oben 3. a.).

f. Auf die vom Kläger vermisste klare Regelung im Luftreinhalteplan, ab wann Maßnahmen der Stufe 2 wirksam werden, kommt es nicht an, weil die Maßnahme der Stufe 1 (Luftfilteranlagen) schon wegen des Prognosemangels keine Berücksichtigung findet (siehe oben) und damit das Stufenverhältnis im Plan entfällt und eine entsprechende Regelung zum Wirksamwerden der Maßnahme der Stufe 2 entbehrlich ist.

Der Senat merkt jedoch an, dass die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur kontinuierlichen Überwachungs- und Reaktionspflicht der zuständigen Behörde (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 A 3.19 –, juris, Rn. 50) die Forderungen des Klägers nach einem hohen Detailgrad der Regelung im Luftreinhalteplan nicht stützen.

4. Der Verstoß des Luftreinhalteplans gegen § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG hat zur Folge, dass der Beklagte unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts eine Neuplanung vornehmen muss.

a. Bei der Neuplanung hat der Beklagte die vom Gericht bei der Prüfung der Rechtswidrigkeit des bestehenden Luftreinhalteplans dargelegten Maßstäbe und Grundsätze zu berücksichtigen. Die Abnahme der städtischen Hintergrundbelastung in Höhe von  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in den Jahren 2020 und 2021 und die Minderungswirkung der Luftfilteranlagen ist herauszurechnen oder mit einer den oben dargelegten Maßstäben genügenden und begründeten Prognoseentscheidung zu hinterlegen.

Lediglich ergänzend weist der Senat darauf hin, dass die Erkenntnisse über die zum Einsatz vorgesehenen Luftfilteranlagen den Beklagten veranlassen sollten – unab-

hängig von der Wirksamkeitsprognose und sofern eine erneute Aufnahme von Luftfilteranlagen im Rahmen der Neuplanung überhaupt in Betracht gezogen werden soll – auch die Rechtmäßigkeit, insbesondere die Angemessenheit, dieser Maßnahme zu betrachten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 – juris, Rn. 20). Es ist nicht erkennbar, dass der Beklagte sich etwa mit den Auswirkungen der durch die Filteranlagen verursachten Luftströme auf dem Geh- und Radweg sowie bei geöffneten Fenstern in den dahinterliegenden Wohnungen auseinandergesetzt hat. Bei einem Volumenstrom eines Luftfiltercontainers von 60.000 m<sup>3</sup>/Stunde (vgl. Beiakte A, Teil 2, Seite 541), also einem Luftausstoß von gut 16 m<sup>3</sup>/Sekunde, ist eine die Verkehrssicherheit oder die Rechte der Anwohner beeinträchtigende Wirkung jedenfalls nicht ausgeschlossen. Auch die durch die Luftfilteranlagen verursachten Lärmemissionen geben Anlass zu einer genaueren Prüfung, was auch die Beweisanträge des Beigeladenen nahelegen.

b. Grundsätzlich muss die Neuplanung, insbesondere um dem Zügigkeitsgebot des Art. 23 Abs. 1 UnterAbs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG zu genügen, unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern (vgl. § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB), erfolgen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 389). Der Senat sieht hier keine Notwendigkeit einen Zeitraum für die Neuplanung zu benennen oder festzulegen (vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 29. November 2019 – 1 E 23/18 –, juris, Rn. 291), weil der bisherige Luftreinhalteplan bis zum Inkrafttreten einer neugeplanten Fassung – abgesehen von den beanstandeten Elementen – weiterhin anzuwenden ist, damit auch Grundlage für eine Verkehrsbeschränkung gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 BImSchG sein kann und zur kurzfristigen Einhaltung der Grenzwerte noch im Jahr 2020 geeignet ist.

Die Rechtswidrigkeit des Luftreinhalteplans hat nicht dessen Nichtigkeit oder Unwirksamkeit zur Folge. Dies würde dem Zweck der Luftreinhalteplanung zuwiderlaufen. Vielmehr muss – in Anlehnung an die Grundsätze des Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgerichts zur Teilnichtigkeit von normativen Regelungen – ein Luftreinhalteplan auch dann bis zur Inkraftsetzung einer neugeplanten Fassung weiterhin Anwendung finden, wenn der unbeanstandete Teil ein inhaltlich sinnvolles, anwendbares Regelungswerk darstellt und der Plangeber dieses Regelungswerk auch ohne den rechtswidrigen Teil erlassen hätte (vgl. zu diesen Voraussetzungen bei normativen Regelungen: BVerwG, Urteile vom 26. September 2012 –

2 C 74.10 – juris, Rn. 28, und vom 27. März 2011 – 2 C 50.11 – juris, Rn. 11, Beschluss vom 28. Juli 2015 – 9 B 17.15 – juris, Rn. 9, und bei vertraglichen Regelungen: BVerwG, Beschluss vom 29. März 2006 – 4 B 1.06 – juris, Rn. 4, jeweils m. w. N. auch aus der Rspr. des BVerfG, vgl. auch § 139 BGB).

Der Beklagte hat in dem Luftreinhalteplan ein gestuftes Vorgehen gerade auch für den Fall festgelegt, dass die Maßnahme der Luftfilteranlagen nicht umgesetzt werden kann. Der Plan bietet damit auch ohne die Berücksichtigung der jährlichen Abnahme der städtischen Hintergrundbelastung von  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und ohne die Maßnahme „Luftfilteranlagen“ ein inhaltlich sinnvolles und anwendbares Regelungswerk. An die Stelle der Luftfilteranlagen tritt die auf der sogenannten Stufe 2 (vgl. Kapitel 6.8.3, Seite 52f. des Luftreinhalteplans) vorgesehene selektive Sperrung des Theodor-Heuss-Rings für Diesel-PKW EURO 1 – 5 in Fahrtrichtung Westen zwischen Lübscher Baum und Waldwiesenkreisel.

Dieses im Plan bereits vorgesehene Verkehrsverbot ist auch auf Basis der dem Luftreinhalteplan zugrundeliegenden Prognosen grundsätzlich verhältnismäßig – wovon auch die Beteiligten ausgehen. Der Senat verweist insofern auf die diesbezügliche Begründung des Luftreinhalteplans (Kapitel 6.6.4, Seite 47ff.). Eine nur noch einmalige geringfügige Überschreitung des Grenzwertes, die zur Unverhältnismäßigkeit eines Verkehrsverbots führen könnte (so BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 37ff. bei noch einmaliger Überschreitung von  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und gleichzeitig prognostizierter deutlicher Unterschreitung im darauffolgenden Jahr), liegt hier nicht vor. Für das Jahr 2020 ist von einem erwarteten Stickstoffdioxid-Jahresmittelwert von  $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und für das Jahr 2021 von  $47,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  auszugehen. Der Luftreinhalteplan geht für das Jahr 2020 im sogenannten Nullszenario unter Berücksichtigung der Baustelle im Sommerhalbjahr 2020 von  $41,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und für das Jahr 2021 von  $46,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  aus. Die nicht zu berücksichtigende Abnahme der städtischen Hintergrundbelastung i. H. v.  $0,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (siehe oben 2. b. aa.) ist diesen Werten hinzuzuaddieren.

Der Verhältnismäßigkeit eines Verkehrsverbots steht auch nicht der unionsrechtskonform auszulegende § 47 Abs. 4a BImSchG entgegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3.19 –, juris, Rn. 60).

c. Die Neuplanung ist nicht deshalb obsolet, weil auch mit den verbleibenden Elementen des Luftreinhalteplans die kurzfristige Einhaltung der Grenzwerte erreicht

werden kann. Denn der rechtmäßige Luftreinhalteplan entsteht hier erst mit der Verpflichtung zur Neuplanung ohne die auf dem Prognosefehler basierende Maßnahme „Luftfilteranlagen“ aus dem Luftreinhalteplan und dem dadurch Wirksamwerden der Verkehrsbeschränkung als weitere Maßnahme. Anders stellt sich die Situation möglicherweise dar, wenn die Fortschreibung des Luftreinhalteplans auf die Aufnahme weiterer Maßnahmen – etwa Verkehrsbeschränkungen – gerichtet ist, aber die Fortschreibung in Anbetracht des dafür notwendigen Planungszeitraums und der tatsächlichen Entwicklung der Immissionswerte keine zügigere Einhaltung der Grenzwerte mehr erreichen könnte, weil diese im voraussichtlichen Zeitpunkt des künftigen Inkrafttretens der Fortschreibung ohnehin eingehalten wären (vgl. OVG Münster, Urteil vom 31. Juli 2019 – 8 A 2851/18 –, juris, Rn. 392). Eine solche Konstellation liegt hier aber nicht vor.

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

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 709 Satz 2 ZPO. Sie ist auch bei auf die Vornahme hoheitlichen Handelns gerichteten Urteilen aufgrund von Leistungsklagen entsprechend § 167 Abs. 2 VwGO auf die Kosten beschränkt (vgl. eingehend VGH Mannheim, Beschluss vom 3. November 2011 – 6 S 2904/11 –, juris, Rn. 11 ff. m. w. N.; Eyer- mann/Kraft, VwGO § 167 Rn. 26; Schoch/Schneider/Bier/Pietzner/Möller VwGO § 167 Rn. 136)

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 1 und 2 Nr. 1 wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen. Die grundsätzliche Bedeutung ergibt sich im Hinblick auf die Frage, ob das Gericht verpflichtet ist, den Beweisanträgen eines Beteiligten nachzugehen, die darauf abzielen, nachträglich einen Prognosemangel des Beklagten beim Aufstellen eines Luftreinhalteplans zu heilen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil ist die Revision an das Bundesverwaltungsgericht statthaft. Die Revision ist bei dem Schleswig-Holsteinischen Obergericht, Brockdorff-Rantzau-Straße 13, 24837 Schleswig innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig eingelegt wird. Die Revisionschrift muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung des Urteils zu begründen.  
Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte im Sinne von § 67 VwGO vertreten lassen.

[REDACTED]

Beglaubigt:  
Schleswig, 20. Juli 2020

Haberkern, Justizobersekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle