

## **Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München - Inkraftsetzung**

### **Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 11123**

7 Anlagen:

- 1) Stellungnahme ADAC
- 2) Stellungnahme VCD/DUH
- 3) Stellungnahme Landratsamt München
- 4) Stellungnahme Handelsverband Bayern
- 5) Anpassung 8. Fortschreibung Luftreinhalteplan
- 6) Entwurf der Anpassung der Allgemeinverfügung
- 7) Mitzeichnung Referat für Arbeit und Wirtschaft

### **Beschluss des Ausschusses für Klima- und Umweltschutz vom 26.09.2023 (SB) Öffentliche Sitzung**

## **I. Vortrag der Referentin**

### **1. Anlass**

Mit Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10515 hat die Vollversammlung des Münchner Stadtrates am 26.07.2023 beschlossen, die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München anzupassen, die gesetzlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen und den Ausschuss für Klima- und Umweltschutz am 26.09.2023 beauftragt und ermächtigt, die finale Entscheidung über die Anpassung nach Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen. Zuvor trat zum 01.02.2023 die Maßnahmenstufe 1 der mit Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 08483 beschlossenen Zufahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge in Kraft und es konnten deutlich rückläufigere Stickstoffdioxid-Messwerte in den Monaten Januar bis Mai festgestellt werden, als ursprünglich bei der Erstellung des Luftreinhalteplans (LRP) zu erwarten war.

In einer fachgutachterlichen Abschätzung des Gutachterteams aus Juli 2023 zu den vier „Hotspots“ (Landshuter Allee Nord, Landshuter Allee LÜB, Tegernseer Landstraße, Leuchtenbergring) wird prognostiziert, dass der Jahresmittelwert für das Jahr 2023 an drei der Hotspots eingehalten werden wird und an der Landshuter Allee (LÜB-Station) bei 41

oder bei 42 µg/m<sup>3</sup> liegen wird. Im Jahr 2024 wird der Jahresmittelgrenzwert indessen für Stickstoffdioxid von 40 µg/m<sup>3</sup> gemäß der vorläufigen Prognose an allen vier Hotspots eingehalten.

Vor diesem Hintergrund ist die Aufhebung der Maßnahmenstufe 3 der Verkehrsbeschränkung für Diesel-KFZ sowie die vorübergehende Aussetzung der Maßnahmenstufe 2, die gemäß der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ab dem 01.10.2023 umzusetzen wäre, Kern der Anpassung des Luftreinhalteplans.

Mit dieser Vorlage werden die Erkenntnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt und gewürdigt sowie dem Stadtrat empfohlen, die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans, wie in der Vollversammlung am 26.07.2023 vom Stadtrat vorgesehen, anzupassen.

## **2. Zusammenfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Mit dem Beschluss zur Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München wurde das Referat für Klima- und Umweltschutz (RKU) beauftragt, die Öffentlichkeit gemäß § 47 Abs. 5 und 5a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zu beteiligen. Die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans samt Anlagen war seit dem 28.07.2023 über den Link [www.muenchen.de/beteiligung-lrp](http://www.muenchen.de/beteiligung-lrp) im Internet einsehbar. Ebenfalls konnte die Anpassung der 8. Fortschreibung samt Anlagen im Referat für Klima- und Umweltschutz eingesehen werden. Der einmonatige Auslegezeitraum begann am 28.07.2023 und endete zum 28.08.2023. Einwände konnten bis zum 11.09.2023 schriftlich oder elektronisch eingebracht werden. Die Informationen zur Möglichkeit der Einsichtnahme sowie zur Abgabe von Stellungnahmen wurden über die Rathaus Umschau, auf der Homepage des Referats für Klima- und Umweltschutz sowie über das Amtsblatt der Landeshauptstadt München (Sondernummer 1 vom 27.07.2023) bekannt gegeben.

Innerhalb der Beteiligungsfrist haben 3 Verbände und 1 Gebietskörperschaft eine Stellungnahme abgegeben. Alle Stellungnahmen wurden von der Stadtverwaltung ab Eingang zum 28.07.2023 gesichtet und inhaltlich geprüft. Im Wesentlichen fokussierten sich die Einwendungen auf folgende Themenbereiche:

- Beibehaltung der Einführung der 2. Maßnahmenstufe zum 01.10.2023
- Beibehaltung der 3. Maßnahmenstufe

## **3. Würdigung der eingegangenen Einwände**

Auf die Einwände, die nachfolgend schwerpunktmäßig inhaltlich zusammengefasst

wurden, lässt sich das Folgende erwidern. Die ausführlichen Einwendungen sind in den Anlagen 1 bis 4 ausgeführt. Die Erwidierungen wurden in Zusammenarbeit mit der das RKU unterstützenden Kanzlei erstellt.

#### **a) Stellungnahme des ADAC vom 22. August 2023**

##### **aa) Inhalt**

Der ADAC stimmt der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu. Im Hinblick auf die hohe Relevanz und die enorme gesellschaftliche Tragweite der Fahrverbotsthematik plädiert er jedoch bereits dafür, im Rahmen der für Mai 2024 angesetzten Entscheidung über die Umsetzung oder das Absehen von der Maßnahmenstufe 2 von einer Verschärfung der Mobilitätsbeschränkungen abzusehen; zumal für 2024 die Einhaltung an allen vier Streckenabschnitten bereits vorläufig prognostiziert wird. Mobilitätsbeschränkungen sollten stets das letzte Mittel sein, um bestehende Grenzwerte einzuhalten - insbesondere dann, wenn andere weniger einschränkende Maßnahmen ebenfalls geeignet sind, die entsprechenden Grenzwerte einzuhalten. Zur Reduzierung der Luftbelastungen in der Stadt München plädiert der ADAC daher dafür, die Einhaltung der bereits geltenden Regelungen und Maßnahmen – wie zum Beispiel das seit Langem existierende Lkw-Transitverbot – konsequenter zu kontrollieren, statt Fahrverbote weiter auszuweiten.

##### **bb) Rechtliche Bewertung**

Darüber, ob dann von einer Einführung der 2. Stufe abgesehen werden kann, kann im Zusammenhang mit der Anpassung der 8. Fortschreibung des LRP derzeit noch nicht entschieden werden. Die finale Entscheidung über die Verhältnismäßigkeit der zweiten Stufe soll erst nach Vorliegen der Jahresmittelwerte für 2023 und einer finalen Prognose zur Grenzwerteinhaltung für die Jahre 2024 ff. getroffen werden.

Im Übrigen kann festgestellt werden, dass insbesondere das LKW-Durchfahrtsverbot intensiv kontrolliert wird. Ein Nachbesserungsbedarf, der geeignet wäre, verkehrsbeschränkende Maßnahmen zu ersetzen, besteht deshalb nicht. Das Lkw-Durchfahrtsverbot wird regelmäßig im Rahmen des allgemeinen Streifendienstes überwacht. Hierbei kommt es immer wieder zu Beanstandungen, allerdings hat eine Auswertung der letzten Jahre ergeben, dass die Beanstandungsquote niedrig ist. Das bedeutet auch, dass der Großteil der angehaltenen Lkws ein berechtigtes Interesse hat, nach München einzufahren, sei es, weil sie etwas anzuliefern haben oder sich der Firmensitz der Gewerbetreibenden in der Landeshauptstadt befindet.

Übersichtstabelle über die in den letzten Jahren durchgeführten Kontrollen und die dabei festgestellten Verstöße gegen das LKW-Durchfahrtsverbot:

	Kontrollen	Verstöße	Anteil
2019	758	20	2,3 %
2020	963	107	11,1 %
2021	532	63	11,8 %
2022	445	53	11,9 %
2023 (Jan – Jun)	245	19	7,8 %

Demnach ist eine Intensivierung der Kontrollen des LKW-Durchfahrtsverbots nicht geeignet, die Einhaltung des Grenzwertes für Stickstoffdioxid sicher zu erreichen.

## **b) Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) und des Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) vom 29.08.2023**

### **aa) Inhalt**

Mit Schreiben vom 29.08.2023 haben die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) und der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans mitgeteilt, dass sie die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ablehnen und hiergegen gerichtliche Schritte unternehmen wollen. Zur Begründung weisen sie darauf hin, dass mit der Anpassung des Luftreinhalteplans ausschließlich das Ziel verfolgt werde, aus wahltaktischen Gründen eine Abschwächung des rechtlich notwendigen aktuellen Luftreinhalteplans vorzunehmen. Die geplante Anpassung führe zu einer weniger deutlichen Verbesserung der Luftqualität und zu weiteren Verzögerungen auf dem Weg zur seit 13 Jahren überfälligen Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwertes für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>).

Kritisiert wird, dass die vorgesehene Anpassung der achten Fortschreibung des Luftreinhalteplans eine Abschwächung des Konzepts für Dieselfahrverbote vorsehe, das den eigenen Prognosen im Auftrag der Stadt München zufolge notwendig sei, um eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung sicherzustellen. Empfehlungen der WHO zufolge träten gesundheitliche Effekte bereits weit unterhalb der zurzeit geltenden Grenzwerte auf, welche die Notwendigkeit einer deutlich weitergehenden Verbesserung der Luftqualität betonen würden.

Zudem verletze die Anpassung des Luftreinhalteplans den gerichtlichen Vergleich vom 05.10.2022, der zwischen der Landeshauptstadt München, der DUH und dem VCD

geschlossen wurde. Dabei werde durch die Landeshauptstadt München das Maßnahmenpaket als solches, genauso wie der vereinbarte Zeitplan einseitig aufgekündigt. Insbesondere werde die Regelung in Anlage 2 des Vergleichs nicht beachtet. Die Landeshauptstadt München habe zwar eine neue fachgutachterliche Prognose vorgelegt; die Annahmen des neuen Gutachtens seien jedoch bereits überholt, bevor die Anpassung des Luftreinhalteplans abgeschlossen ist. Die aktuellen Messwerte des Jahres 2023 bestätigten, dass die Ergebnisse des vorgelegten Gutachtens inhaltlich fragwürdig seien. Vom 1.1.2023 bis zum 24.8.2023 habe die Stickstoffdioxid-Belastung an der LÜB Landshuter Allee im Durchschnitt bei  $44,8 \mu\text{g}/\text{m}^3$  gelegen. Es sei hiernach vollkommen unrealistisch, dass die Annahme des Gutachtens eintreten werde, dass im Jahresmittel 2023 eine Belastung von  $41 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zu erwarten wäre.

#### **bb) Rechtliche Bewertung**

Durch die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans soll das Inkrafttreten der 2. Stufe vorläufig aufgeschoben werden. Ziel ist, weiter zu beobachten, wie sich die Stickstoffdioxid-Belastung entwickelt und erst auf der Grundlage des vollständigen Jahresmittelwertes 2023 voraussichtlich im Mai 2024 zu entscheiden, ob die zweite Stufe des Luftreinhalteplanes umgesetzt wird. Zudem soll die 3. Stufe der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes aufgehoben werden.

Entgegen der Auffassung von DUH und VCD sind diese Anpassungen rechtmäßig. Verkehrsbeschränkende Maßnahmen in Luftreinhalteplänen müssen verhältnismäßig sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei einer Überschreitung des gesetzlich vorgegebenen Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid um nur noch  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwertes im übernächsten Jahr die Anordnung von Verkehrsverboten regelmäßig unverhältnismäßig und deshalb nicht geboten. Die Belastungen, die mit Verkehrsverboten insbesondere für die Eigentümer\*innen, Halter\*innen und Fahrer\*innen von Dieselfahrzeugen verbunden sind, stünden in einem solchen Fall in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit derart geringfügigen und zeitlich begrenzten Grenzwertüberschreitungen verbundenen möglichen Gesundheitsgefahren.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hängt es weiter von den Umständen des Einzelfalls ab, ob sich ein Verkehrsverbot auch bei höheren Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt, insbesondere davon, wie lang die prognostizierte Dauer der Überschreitung ist und mit welchem Maß an Sicherheit die Einhaltung der Grenzwerte erwartet werden kann. Je kürzer einerseits die Überschreitung andauert und je sicherer die baldige Einhaltung der Grenzwerte zu erwarten ist und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen

Verkehrsteilnehmer\*innen und Anwohner\*innen von Ausweichstrecken ist, umso eher sind auch höhere Überschreitungen noch hinnehmbar (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 – 7 C 3.19 = NVwZ 2020, 1191 (1194), dort Rn. 37 ff.).

Bei Anwendung dieser Maßstäbe ist die Verschiebung der 2. Stufe ebenso zulässig wie der Verzicht auf die dritte Stufe.

Der Messwert für den Zeitraum vom 01.01 bis 16.07.2023 an der Landshuter Allee (LÜB-Station) liegt im Mittel bei  $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$  und an den Passivsammlern an der Landshuter Allee Nord, an der Tegernseer Landstraße und am Leuchtenbergring für den Zeitraum 01.01. bis 04.06.2023 im Mittel unter  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Die gutachterliche Prognose hat ergeben, dass der Grenzwert im Jahr 2023 an der LÜB-Station Landshuter Allee zwar noch nicht eingehalten wird, der Prognosewert liegt zwischen 41 bzw.  $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Für 2024 wird jedoch vorläufig die Einhaltung an allen vier Hotspots prognostiziert.

Diese vorläufige Prognose rechtfertigt es, das Inkrafttreten der 2. Stufe zeitlich so lange zu verschieben, bis auf der Grundlage der vollständigen Jahresmittelwerte 2023 eine Prognose über die Entwicklung in den Jahren 2024 und 2025 und Folgende angestellt werden kann.

Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit ist die Verschiebung gerechtfertigt. Hierdurch wird eine Belastung einer Vielzahl von Verkehrsteilnehmer\*innen vermieden. Diese wäre deshalb unverhältnismäßig, weil die derzeit aktuelle vorläufige Prognose ergeben hat, dass der Grenzwert im Jahre 2023 an drei von vier Belastungsschwerpunkten eingehalten wird und dass an der LÜB-Station Landshuter Allee 2023 nur noch eine geringe Überschreitung von  $1 - 2 \mu\text{g}/\text{m}^3$  erwartet wird. Vor diesem Hintergrund wäre es unverhältnismäßig, wenn vor Inkrafttreten der 2. Stufe die weitere Entwicklung nicht abgewartet werden würde.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Anpassung nur eine Verschiebung des Inkrafttretens der 2. Stufe erfolgt. Darüber, ob die 2. Stufe umgesetzt werden soll oder nicht, soll erst im nächsten Jahr nach Vorliegen der validen Jahresmittelwerte und einer darauf fußenden Prognose entschieden werden. Die Anpassung bedeutet damit nicht, dass auf die 2. Stufe in jedem Fall verzichtet wird. Vielmehr wird lediglich ein Zeitrahmen für die Beobachtung der weiteren Entwicklung der Stickstoffdioxid-Belastung vor allem an der LÜB-Station Landshuter Allee eingeräumt.

Ein solches vorläufiges Aufschieben der zweiten Stufe ist mit der Rechtsprechung des BVerwG vereinbar. Gemessen an dem Maßstab, den das BVerwG für einen Verzicht auf Maßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit angewendet hat, geht es um eine geringere Anpassung, denn es erfolgt lediglich eine zeitliche Verschiebung der

Entscheidung über die Einführung der Stufe 2; die Verkehrsbeschränkungen der Stufe 1 bleiben jedoch bestehen. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass für drei Hot-Spots eine Einhaltung des Grenzwertes schon 2023 und für die LÜB-Station Landshuter Allee eine Überschreitung um 1 – 2 µg/m<sup>3</sup> und eine Einhaltung des Grenzwertes in 2024 vorläufig prognostiziert worden ist. Die Bedingungen, die das Bundesverwaltungsgericht an einen Verzicht auf Maßnahmen stellt, sind damit eingehalten, so dass die Verschiebung die Vorgaben des Übermaßverbotes umsetzt.

Den Einwänden von DUH und VCD gegen die Prognose der Stickstoffdioxid-Belastung an der LÜB-Station Landshuter Allee kann nicht gefolgt werden. In einer bloß linearen Betrachtung gehen diese davon aus, dass der für 2023 gutachterlich prognostizierte Wert von 41 µg/m<sup>3</sup> unrealistisch sei, weil die Stickstoffdioxid-Belastung im Mittel zwischen dem 1.1.2023 bis zum 24.8.2023 bei 44,8 µg/m<sup>3</sup> lag.

Dem kann nicht gefolgt werden. Um im Rahmen des Monitorings eine Entscheidung über das weitere Vorgehen zu treffen, wurde von der LHM das Fachgutachterteam von Verkehrsgutachter und Immissionsgutachter beauftragt, um so eine fachlich fundierte und unabhängige Immissionsprognose zu erhalten und die Anforderungen für Immissionsprognosen gemäß der 39. BImSchV zu erfüllen. Die Komplexität der lufthygienischen Zusammenhänge und Wechselwirkungen wird durch die Modellbetrachtung gemäß dem aktuellen Stand der Technik (aktuelle Version HBEFA 4.2, aktuelle Version IMMIS<sup>em/luft</sup>) fachlich korrekt in der gutachterlichen Abschätzung berücksichtigt. Eine vereinfachte Herangehensweise, wie diese im Schreiben von DUH und VCD angesetzt wird, die einen linearen Zusammenhang zwischen Messwert und Jahresverlauf annimmt, spiegelt die komplexe Realität nicht wider. Auch wird der lineare Zusammenhang ohne empirische Grundlage, etwa aus Vorjahresdaten, lediglich behauptet.

Der Verlauf der Messwerte des Jahres 2023 zeigt, dass die Vielzahl an Einflussfaktoren, die von der Flottenzusammensetzung, Verkehrsmenge und -qualität bis über diverse meteorologische Einflüsse wie z.B. Windrichtung und -stärke, Strahlungsintensität/ Ozonkonzentration oder Höhe der Inversion bzw. Grenzschicht reichen, keineswegs in einer linearen Immissionsentwicklung abgebildet werden können. Daher ist die Herangehensweise und Argumentationsweise der DUH und VCD ungeeignet, die fundierte fachgutachterlich erstellte Immissionsprognose zu widerlegen.

Um die vorhandenen Unwägbarkeiten und die Komplexität der Immissionsentwicklung fachlich fundiert zu berücksichtigen, wurde wie folgt vorgegangen:

Aufgrund des unbekanntem Anteils der Befolgungsrate der Verkehrsbeschränkung sowie des tatsächlich entlang der Hotspots verkehrenden Ausnahmeverkehrsvolumens wurde eine

konservative Herangehensweise gewählt. Es wurde im Rahmen der gutachterlichen Abschätzung zum einen mit einem 90 % Ausnahmenvolumen und zum anderen mit einem 65 % Ausnahmenvolumen gerechnet. Das bedeutet, dass lediglich 10 % oder 35 % von der Verkehrsbeschränkung betroffen sind bzw. diese auch befolgen. Außerdem wurde die Installation der Busspur separat betrachtet, welche erst ab Juni 2023 vor Ort realisiert wurde.

In der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist somit immer von einer Immissionsabschätzung und einem vorläufig zu erwartenden Jahresmittelwert zwischen 41  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  und 42  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  die Rede. Die konservative Betrachtungsweise kommt somit auf einen zu erwartenden Jahresmittelwert von 42  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ .

Die Annahmen, die dem Stufenplan zu Grunde gelegt wurden (Messwerte 2021/2022 + Immissionsprognose 2022), waren hinsichtlich der Messwertentwicklung im ersten Halbjahr 2023 als zu konservativ anzusehen. Daher war es geboten, eine neue Bewertung der aktuellen Immissionssituation einschließlich einer Prognoseabschätzung für die Jahre 2023 und 2024 mit der Maßnahmenstufe 1 anzustellen und das geplante Vorgehen hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.

Die zunächst niedrige Belastung der Stickstoffdioxidimmissionen in den ersten Monaten 2023 sowie die dann in den Sommermonaten erhöhte Zunahme an Immissionen, führt umso mehr zu dem Schluss, dass für eine Entscheidung über einen derartig weitreichenden Eingriff in die Freiheitsrechte, der gesetzlich festgelegte Jahresmittelwert über ein volles Kalenderjahr zu Grunde zu legen ist und die Entscheidung über die Notwendigkeit der Stufe 2 nicht auf kürzere Zeiträume abzustellen ist.

Ferner gehen Bedenken der DUH und VCD, dass gesundheitliche Effekte schon weit unterhalb der zurzeit geltenden Grenzwerte auftreten würden und die Luftqualität deutlich weitergehend verbessert werden müsste, hinsichtlich der Entscheidung über die Verschiebung des Inkrafttretens der 2. Stufe bzw. des Verzichts auf die 3. Stufe fehl. Der Entscheidung ist der geltende Immissionsgrenzwert von 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  nach § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV zugrunde zu legen. Dieser Wert dient gerade dem Ziel, schädliche Umweltauswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu vermeiden und stellt den gesetzlich festgelegten Luftqualitätsstandard dar. Ein darüberhinausgehendes Luftqualitätsverbesserungsgebot besteht nicht. Ein solches kann nicht auf die einschlägigen immissionsschutzrechtlichen Rechtsgrundlagen aus § 47 BImSchG bzw. § 27 der 39. BImSchV gestützt werden, da diese auf die festgelegten Immissionsgrenzwerte Bezug nehmen.

Auch der Einwand von DUH und VCD, die Anpassung verstoße gegen den mit der LHM abgeschlossenen Vergleich vom 05.10.2022, trifft nicht zu. Eine zeitliche Verschiebung der



Einführung der zweiten Stufe regelt der Vergleich zwar nicht. Gleichwohl steht der Vergleich unter dem Vorbehalt anderweitiger Erkenntnisse (§ 2 Abs. 3 Vereinbarung vom 05.10.2022). Derartige anderweitige Erkenntnisse wurden mittlerweile auf der Grundlage der jüngsten Prognoseberechnungen gewonnen. Der Vergleich vermag die LHM jedenfalls nicht dazu zu verpflichten, gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot zu verstoßen.

### **c) Stellungnahme des Landratsamts München vom 30. August 2023**

#### **aa) Inhalt**

Der Landkreis München befürchtet eine Mehrbelastung schon stark belasteter Straßen im Landkreis durch Ausweichrouten, die als Folge des Dieselfahrverbotes genutzt werden. Insbesondere verweist er auf Belastungen in den Gemeinden Gräfelfing, Planegg, Pullach, Grünwald, Oberhaching und Taufkirchen. Neuere Untersuchungen für den Landkreis lägen nicht vor. Deshalb verweise er auf die fachtechnische Stellungnahme vom 18.11.2022.

Für im Bestand bereits hoch belastete Gebiete müsse eine Mehrbelastung durch Verkehrslenkung vermieden werden. Es sei sicher davon auszugehen, dass es bereits heute aufgrund der Maßnahmenstufe 1 des Luftreinhalteplans Ausweichrouten im Landkreis mit einer Mehrbelastung in den genannten Gemeinden gebe.

Soweit eine Mehrbelastung des Landkreises nicht feststellbar sei, sei dies darauf zurückzuführen, dass die Einhaltung des Fahrverbotes nicht konsequent kontrolliert und geahndet werde. Erforderlich sei deshalb eine weitere gutachterliche Begleitung, in die auch die zu erwartenden Auswirkungen der Verkehrsverlagerungen im Hinblick auf den Lärmschutz und die Luftreinhaltung im Landkreis München einbezogen und im Detail ermittelt werden müssten.

Weiter weist der Landkreis München auf Aktivitäten auf der EU-Ebene hin, den Grenzwert für NO<sub>2</sub> abzusenken. Maßnahmen müssten auch vor diesem Hintergrund in enger interkommunaler Abstimmung zwischen des LHM und dem Landkreis München getroffen werden.

#### **bb) rechtliche Würdigung**

Die gutachterliche Bewertung der fachtechnischen Stellungnahme des Landkreises München vom 18.11.2022, die im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes erarbeitet worden ist, hat ergeben, dass als Folge der Maßnahmenstufe 1 und 2 keine maßgeblichen Verkehrszunahmen im Münchner Umland festzustellen sind. Dies ergibt sich aus den durchgeführten Verkehrsmodellberechnungen. Diese haben gezeigt, dass maßgebliche

Verkehrsverlagerungen durch das vorgesehene Diesel-Fahrverbot nur bezogen auf Fahrten des Durchgangsverkehrs über die vom Diesel-Fahrverbot betroffenen Streckenabschnitte innerhalb der erweiterten Umweltzone entstehen. Die Betrachtungen aus dem Verkehrsmodell zeigten, dass nur 8 % aller Fahrten des Gesamtverkehrs in der erweiterten Umweltzone dem insoweit maßgeblichen Durchgangsverkehr zugeordnet werden können. Es werde sich nur der vom Fahrverbot betroffene Anteil der Fahrten des Durchgangsverkehrs (Fahrten mit Diesel-Fahrzeugen mit Euro 4/IV und schlechter für Stufe 1 bzw. mit Euro 5/V und schlechter ab Stufe 2) schrittweise auf andere Strecken verlagern. Unter Verwendung der durch das Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA) definierten Flottenzusammensetzung betreffe dies 6 % der Pkw-Fahrten mit Diesel-Fahrzeugen mit Schadstoffklasse Euro 4/IV und schlechter (maßgeblich für Stufe 1; also im Mittel 0,5 % aller Pkw-Fahrten). In gleicher Weise erfolgten ab Stufe 2 des Diesel-Fahrverbotes 14 % der Pkw-Fahrten mit Diesel-Fahrzeugen mit Schadstoffklasse Euro 5/V und schlechter (also im Mittel 1,1 % aller Pkw-Fahrten).

Auf dem Gebiet des Landkreises München sei lediglich in der Wolfratshauer Straße (B11) in Pullach eine geringfügige Verkehrszunahme von 450 Kfz/24 h (ca. +3 %) prognostiziert worden. Für die Isarquerung zwischen Pullach und Grünwald (Dr.-Carl-von-Linde-Straße, Emil-Geis-Straße) sowie die Oberhachinger Straße (M11) zwischen Grünwald und Oberhaching, für welche gemäß der Immissionsberechnungen des Gutachtens von Müller BBM vom 28.08.2018 teilweise Stickstoffdioxid-Belastungen nahe dem Grenzwert ausgewiesen wurden, sind demgegenüber keine Verkehrszunahmen und damit keine negative Beeinflussung der Luftqualität prognostiziert worden. Seit 2018 hat sich zudem die Immissionsbelastung auf Basis der Passivsammler stadtwweit deutlich verbessert, das ist auch für die Umlandgemeinden anzunehmen.

Insgesamt ist in der Verkehrsuntersuchung erwartet worden, dass es im Münchener Umland auf dem Gebiet des Landkreises München keine maßgeblichen Verkehrszunahmen geben wird. In der Abwägung sind die geringen Verlagerungseffekte berücksichtigt und gegenüber dem vorrangigen Ziel der Einhaltung der Grenzwerte an den vier Hot-Spots aus Gründen des Gesundheitsschutzes zurückgestellt worden.

Der Landkreis München zeigt in seiner Stellungnahme vom 24.08.2023 keine relevanten Gesichtspunkte auf, aus denen sich ergibt, dass die Erwartung, die der Beschlussfassung über die 8. Fortschreibung im Hinblick auf Verkehrsverlagerungen und damit verbundenen Mehrbelastungen im Landkreis München zugrunde gelegen hat, unzutreffend war oder durch die tatsächliche Entwicklung überholt ist. Neuere Untersuchungen liegen nicht vor. Eine stärkere Verkehrsverlagerung wird lediglich vermutet, jedoch nicht näher belegt. Eine Aufhebung der Maßnahmenstufe 1 oder 2 kann hierauf nicht gestützt werden, vielmehr muss abgewartet werden, bis der Jahresmittelwert 2023 feststeht und eine finale Prognose vorliegt.

Entgegen der Auffassung des Landkreises München ist die Einhaltung der Verkehrsbeschränkung der Stufe 1 auch kontrolliert worden. Die Kommunale Verkehrsüberwachung (KVÜ) hat seit 01.03.23 bis einschließlich 06.09.2023 insgesamt 7787 Fahrzeuge überprüft. Davon waren 289 Fahrzeuge Diesel Euro 4 oder schlechter, für die ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet wurde. Ein Mangel an Kontrollen kann für das Gebiet der Stadt München nicht festgestellt werden.

Mit Recht weist der Landkreis München darauf hin, dass es auf der EU-Ebene Diskussionen über eine Verschärfung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Feinstaub gibt. Anzuwenden ist für die Anpassung der 8. Fortschreibung das geltende Recht, das eine Einhaltung des Grenzwertes an den Hot-Spots gebietet. Eine Pflicht zur Verbesserung über den Grenzwert hinaus besteht nicht.

In die Abwägung, die nach Vorliegen des Jahresmittelwertes und einer finalen Prognose voraussichtlich im Mai 2024 erfolgen wird, werden die Belange des Landkreises München eingehen.

#### **d) Stellungnahme des Handelsverbandes Bayern HBE vom 7. September 2023**

##### **aa) Inhalt**

Der Handelsverband Bayern plädiert dafür, die Maßnahmenstufe 2 dauerhaft aufzuheben, sollte das geplante Monitoring auf Basis der fachgutachterlichen Untersuchung im Frühjahr 2024 eine weiterhin positive Immissionsentwicklung feststellen. Darüber hinaus fordert er, dass die geplante integrierte Machbarkeitsstudie zur dynamischen Bepreisung des ruhenden und fließenden motorisierten Individualverkehrs (MIV) aus dem Maßnahmenkatalog des aktuellen Luftreinhalteplans gestrichen wird. Ziel der Machbarkeitsstudie soll die Prüfung einer möglichen Reduzierung des MIV und der entsprechenden NO<sub>2</sub>- und CO<sub>2</sub>-Emissionen sein. Die derzeitige Entwicklung der Emissionen samt Prognose bietet aus Sicht des HBE keine Grundlage, um weiterhin eine Bepreisung des MIV zu verfolgen und in Höhe von fast einer Million Euro eine Machbarkeitsstudie durchzuführen zu lassen.

##### **bb) rechtliche Würdigung**

Die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans erfolgt mit der Zielsetzung, nach Vorliegen des Jahresmittelwertes 2023 und einer validen Prognose der Immissionsentwicklung eine Entscheidung darüber zu treffen, ob an der Maßnahmenstufe 2 festgehalten werden oder ob diese gestrichen oder ihre Einführung weiter zeitlich hinausgeschoben werden soll. Dem Petitum des HBE wird durch die Anpassung der 8.

Fortschreibung des Luftreinhalteplans deshalb Rechnung getragen. Die Entscheidung ist voraussichtlich für den Mai 2024 vorgesehen.

Die Machbarkeitsstudie zur dynamischen Bepreisung des ruhenden und fließenden motorisierten Individualverkehrs (MIV) ist nicht Gegenstand der derzeit verfahrensgegenständlichen Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans. Die Einholung der Untersuchung wird im Übrigen seitens der LH München weiterhin für sinnvoll erachtet, um die fachliche Grundlage für künftige Entscheidungen zu verbessern.

#### **4. Zulässigkeit der Anpassung**

Wie bereits in der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10515 ausgeführt, sieht die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Landeshauptstadt München vor, dass von der Stufe 2 dann abgesehen werden kann, wenn die fachgutachterliche Untersuchung die Einhaltung des Stickstoffdioxid-Jahresmittelgrenzwertes im Jahr 2023 prognostiziert.

Die vorläufige fachgutachterliche Prognose hat ergeben, dass der Grenzwert im Jahr 2023 nur an der LÜB-Station Landshuter Allee noch nicht eingehalten werden kann. Der prognostizierte Jahresmittelwert für Stickstoffdioxid liegt bei 41 bzw. 42  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Für 2024 wird die Einhaltung an allen vier Hotspots indessen vorläufig prognostiziert.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist bei einer Überschreitung des gesetzlich vorgegebenen Jahresmittelgrenzwertes für Stickstoffdioxid um nur noch 1  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwertes im übernächsten Jahr allerdings die Anordnung von Verkehrsverboten aufgrund von Verhältnismäßigkeitserwägungen regelmäßig nicht geboten. Es hängt dem Bundesverwaltungsgericht zufolge allerdings auch von den Umständen des Einzelfalls ab, ob sich ein Verkehrsverbot auch bei höheren Grenzwertüberschreitungen als unverhältnismäßig darstellt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.02.2020 – 7 C 3.19 = NVwZ 2020, 1191 (1194), dort Rn. 37 ff.).

Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung könnte daher die Einführung der zweiten Stufe unverhältnismäßig sein, falls sich die positive Entwicklung weiter fortsetzt (Feststellung durch gesetzlich entscheidenden Jahresmittelwert 2023) und sicher prognostiziert werden kann, dass der Grenzwert in den Folgejahren an allen vier Hotspots eingehalten wird. Um dies feststellen zu können, ist es angesichts der aktuellen Mittelwerte und den vorläufigen Prognoseberechnungen vertretbar, den Prüfungszeitraum zu verlängern und hierzu die Einführung der Stufe 2 so lange zu verschieben, bis eine breitere Daten- und Prognosegrundlage zur weiteren Entwicklung bei Beibehaltung ausschließlich der Stufe 1 vorliegt.

## **a) Umfassende Abwägung**

Ebenso wie bei der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans müssen auch hinsichtlich deren Anpassung die nachfolgenden Aspekte und Interessen unter Berücksichtigung der neuen Sach- und Rechtslage gewürdigt und gegeneinander abgewogen werden:

- Verhältnismäßigkeit
- Wertminderung / Eingriff in das Eigentumsrecht / Unzumutbare Kosten
- Soziale Benachteiligung / Ungerechtigkeit
- Ausnahmekonzept
- Ausweichverkehre
- Wirtschaftsverkehre / wirtschaftliche Einbußen / Wirtschaftsstandort München
- Kontrollierbarkeit

### **aa) Verhältnismäßigkeit**

Insbesondere im Vorfeld des Inkrafttretens der 8. Fortschreibung wurde oft kritisiert, dass diese nicht verhältnismäßig sei. Auch bei der vorliegenden Anpassung stellt sich unter anderem die Frage, ob es nicht aufgrund von Verhältnismäßigkeitserwägungen erforderlich ist, den in der 8. Fortschreibung festgelegten Stufenplan insgesamt, also die bereits umgesetzte Stufe 1 sowie die Stufen 2 und 3 aufzuheben.

Zufahrtsbeschränkungen für Dieselfahrzeuge dienen dem Gesundheitsschutz, müssen aber aufgrund des Eingriffs in Grundrechte stets das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahren (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2020 – 7 C 3/19, Juris Rn.35).

Die derzeitigen Messergebnisse und die vorläufige Prognose lassen nicht den gesicherten Schluss zu, dass der Grenzwert schnellstmöglich sicher eingehalten wird, wenn die Stufe 1 aufgehoben werden würde.

Jedoch erscheint die Verhältnismäßigkeit bezüglich des Inkrafttretens der 2. Stufe zum 01.10.2023 aufgrund des erheblichen Eingriffs in die Grundrechte der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) nicht mehr ausreichend gewährleistet.

Gleichzeitig handelt es sich um eine Momentaufnahme, die es rechtlich betrachtet nicht

rechtfertigt, die Stufe 2 insgesamt aufzuheben. Es muss seitens der Behörde, die die Dieselfahrverbote als Verkehrsbeschränkung erlässt, die Geeignetheit der Umsetzung der Maßnahme oder deren Rücknahme mit Blick auf die fachgutachterliche Bewertung weiterhin geprüft werden.

Hier kann derzeit aus fachlicher Sicht nicht fundiert prognostiziert werden, dass die Messwerte nicht doch noch über die im Sinne der Verhältnismäßigkeitsabwägung zulässigen 1-2 µg/m<sup>3</sup> Überschreitung hinaus überschritten werden. Eine finale Aufhebung der Stufe 2 kann daher mit Blick auf den Gesundheitsschutz der Anwohner\*innen nicht erfolgen.

Das Inkrafttreten der Stufe 3 erscheint schließlich mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit insgesamt nicht mehr gerechtfertigt. Die derzeit erhobenen Messwerte und darauf erstellte erste Prognose lassen den Schluss zu, dass eine Einhaltung des Grenzwertes auch ohne das Inkrafttreten der Stufe 3 möglich ist. Zudem besteht mit Stufe 2 eine geeignete Handlungsoption, die gegebenenfalls ergriffen werden kann.

#### **bb) Wertminderung / Eigentumseingriff / Unzumutbare Kosten**

Mit Blick auf den weiterhin erfolgenden Eingriff in die Eigentumsfreiheit der betroffenen Fahrer\*innen von Fahrzeugen mit Diesel Euro 4/IV und schlechter durch die Stufe 1 des Dieselfahrverbots stellen sich die Fragen, ob ein Dieselfahrverbot für die betroffenen Fahrzeuge weiterhin als ein nicht gerechtfertigter Eigentumseingriff zu bewerten ist, der entschädigt werden muss und ob Fahrzeugneuanschaffungen oder Umrüstungen nicht unverhältnismäßig teuer und nicht finanzierbar sind.

Diese Frage stellt sich auch mit Blick auf die gegebenenfalls spätere Betroffenheit der Fahrer\*innen von Fahrzeugen mit Diesel Euro 5/V und schlechter, falls Stufe 2 zur Grenzwerteinhaltung benötigt wird.

Zu der Frage, ob Verkehrsverbote eine Verpflichtung auslösen, die betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer\*innen zu entschädigen, hat das Bundesverwaltungsgericht - bzgl. des Luftreinhalteplans in Stuttgart - Folgendes festgestellt:

Ein Verkehrsverbot für alle Kraftfahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 3 sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6 in der Umweltzone Stuttgart, das unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgestaltet ist, erforderte keine Entschädigungsregelung zugunsten der betroffenen Kraftfahrzeugeigentümer. Eine verhältnismäßige Einschränkung der Nutzungsmöglichkeit eines Kraftfahrzeugs durch ein örtlich begrenztes Verkehrsverbot und der damit gegebenenfalls verbundene Marktwertverlust des Kraftfahrzeugs stelle eine vom jeweiligen Eigentümer entschädigungslos hinzunehmende

Inhaltsbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar.

Da die Grenzwertüberschreitung an den genannten Hotspots nun schon seit 12 Jahren andauere, erfolge die Einschränkung der betroffenen Fahrzeughalter\*innen nicht überraschend, sodass Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes dem Verbot nicht entgegenstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 42).

Für Dieselfahrzeuge, die die Abgasnorm Euro 4/IV erfüllen, durften Typgenehmigungen lediglich bis zum 31.12.2010 erteilt werden (vgl. Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung von Richtlinie 98/69/EG). Vor diesem Hintergrund sieht das Bundesverwaltungsgericht es als gewährleistet an, dass auch diesen Halter\*innen für einen Zeitraum von deutlich länger als drei Jahren nach Kauf, welcher erfahrungsgemäß mit einem besonders hohen Wertverlust verbunden ist, eine nicht durch Fahrverbote eingeschränkte Mindestlaufzeit verblieben ist. Hinzu kommt, dass Halter\*innen, die nach dem 01.09.2014 ein Dieselfahrzeug der Abgasnorm Euro 5 erworben haben, bereits zu diesem Zeitpunkt bekannt sein konnte, dass ihr Fahrzeug nicht mehr dem Stand der neuesten Abgasvorschriften entsprechen werde. Gemäß Art. 10 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2007 durften die nationalen Behörden ab 01.09.2014 keine Typgenehmigungen für neue Fahrzeugtypen erteilen, die den in Anhang I Tabelle 2 der Verordnung aufgeführten Euro-6-Grenzwerten nicht entsprachen (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17 –, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 42).

Bei einem weiterhin für Diesel Euro 4/IV Fahrer\*innen geltenden zonalen Verbot im vorgesehenen Umfang ist nicht damit zu rechnen, dass der bundesweite Gebrauchtwagenmarkt zusammenbricht oder es zu besonders hohen Marktwertverlusten kommt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, Juris Rn. 47). Außerhalb des Mittleren Rings können die betroffenen Fahrzeuge weiter benutzt werden, weshalb auch deren Verkauf und Verwertung möglich bleibt. Schließlich bietet das ausdifferenzierte Ausnahmekonzept (vgl. insbesondere Kapitel 7.4 und S. 94 f. der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München) ein umfassendes Regime, um individuellen Härtefällen zu begegnen.

Mit Blick auf die Fahrer\*innen von Fahrzeugen mit Diesel Euro 5/V und schlechter stellt sich die Frage eines Verkehrsverbotes zum 01.10.2023 aufgrund der Aussetzung der Stufe 2 derzeit nicht. Ungeachtet dessen gelten die vorgenannten Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und des Gesetzes auch hierfür. Diese sind für den Fall, dass aufgrund schlechterer Messwerte und Prognosen die Stufe 2 in Kraft gesetzt werden muss, erneut abzuwägen. Da das Inkrafttreten der Stufe 3 nicht mehr verhältnismäßig erscheint, ergibt sich

diesbezüglich keine Notwendigkeit einer Abwägung.

### **cc) Soziale Benachteiligung / Ungerechtigkeit**

Auch stellt sich bei einer Aufrechterhaltung der Stufe 1 – wie auch bei deren Inkrafttreten am 01.02.2023 – die Frage, ob die hierdurch entstehende Benachteiligung von Bürger\*innen mit geringem Einkommen, eingeschränkter Mobilität sowie Familien und Senior\*innen ausreichend berücksichtigt wird.

Wie oben erläutert, stellt ein zonales Dieselfahrverbot für alle betroffenen Personen, auch diejenigen, die nicht in dem vom Dieselfahrverbot erfassten Gebiet wohnen, einen grundrechtlichen Eingriff - jedenfalls in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) - dar.

Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Rechtsordnung keinen Anspruch kennt, wonach ein einmal die Zulassungskriterien erfüllendes Kraftfahrzeug zeitlich und räumlich unbegrenzt auf öffentlichen Straßen benutzt werden darf.

Vielmehr müssen die wirtschaftlichen Interessen angemessen berücksichtigt werden (BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30/17–, Juris Rn. 41). Dies geschieht vorliegend durch den Stufenplan sowie das Ausnahmekonzept, mit dem bereits viele Ausnahmen zur Abfederung sozialer Benachteiligung gewährt werden konnten.

Den Betroffenen steht zudem grundsätzlich die Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zur Verfügung.

Sofern kein direkter ÖPNV-Anschluss besteht, bietet sich häufig auch eine Kombination aus motorisiertem Individualverkehr (MIV) und ÖPNV an, indem eine Haltestelle des ÖPNV außerhalb der Umweltzone mit dem PKW angefahren und der Weg anschließend mit dem ÖPNV fortgesetzt wird.

Ferner wird weiterhin über die Einzelausnahme nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV (siehe hierzu das einem ständigen Monitoring unterliegende und sich dynamisch entwickelnde Ausnahmekonzept, Kapitel 7.4 und S. 94 f der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München) Sonderkonstellationen begegnet.

Die zonale Verkehrsbeschränkung löst weitgehende grundrechtliche Eingriffe, insbesondere für betroffene Fahrzeughalter\*innen und -führer\*innen, aus. Vor allem der Erwerb eines in der Umweltzone zulässigen Fahrzeugs oder eine etwaige Nachrüstung am Bestandsfahrzeug wird regelmäßig mit hohen Kosten einhergehen. Dieser Eingriff wird indessen weitgehend dadurch abgemildert, dass der Anwohner- und Lieferverkehr



freigestellt ist.

Angesichts der Berichterstattung über die 8. Fortschreibung ist zudem davon auszugehen, dass eine Anschaffung von betroffenen Fahrzeugen in München seit 01.02.2023 mit der entsprechenden Sensibilität und Kenntnis der Regelungen für die Umweltzone erfolgt ist.

Angesichts der Bedeutung des Ziels, baldmöglichst den Grenzwert für Stickstoffdioxid in allen Bereichen des Stadtgebiets (insbesondere auf dem Mittleren Ring) sicher einzuhalten (Art. 23 Abs. 1 UA. 2 der Richtlinie 2008/50/EG und § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG), erachtet die Landeshauptstadt München die Auswirkungen im Lichte des aktuellen Ausnahmekonzepts daher für grundsätzlich zumutbar und verhältnismäßig.

Hinsichtlich der Stufe 2 ergibt sich zum 01.10.2023 keine Einschränkung, da die Stufe vorläufig ausgesetzt wird. Ungeachtet dessen finden die vorgenannten Grundsätze auch für die Stufe 2 Anwendung. Sie sind erneut in die Abwägung einzustellen, wenn ein Inkrafttreten der Stufe relevant wird.

Da das Inkrafttreten der Stufe 3 nicht mehr verhältnismäßig erscheint, ist eine Abwägung in diesem konkreten Bereich nicht erforderlich.

#### **dd) Ausnahmekonzept**

Vor und nach Inkrafttreten der 8. Fortschreibung haben sich besondere Lebenssituationen ergeben und wurden vorgetragen, die eine Ausnahme von den Regelungen der 8. Fortschreibung begründet haben.

Mit dem Ausnahmekonzept (Kapitel 7.4 und S. 94 f. der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München) wurden und werden diese Situationen nach den Vorgaben der Rechtsprechung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – auch durch stetige Anpassung – begegnet.

So berücksichtigt das Konzept die besondere Betroffenheit der Anwohner\*innen der Umweltzone und des Lieferverkehrs und nimmt diese befristet in der Stufe 1 generell von der Geltung aus.

Schließlich wird sozialen Aspekten und unbilligen Härten im Rahmen der Ausnahmemöglichkeiten nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV, § 2 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang 3 der 35. BImSchV und § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG sowie einer Allgemeinverfügung (S. 96 der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München; bzgl. der Anpassung: S. 199 Amtsblatt der Landeshauptstadt München vom 20.03.2023) Rechnung getragen. Die in der Allgemeinverfügung ursprünglich festgesetzten

Befristungen zum 31.03.2024 werden aufgrund der Aufhebung der Stufe 3 im Zuge der Anpassung aufgehoben. Ist eine individuelle begründete Sondersituation noch nicht von den vorgenannten generellen Ausnahmen umfasst, kommt zusätzlich eine Einzelausnahme nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV in Betracht.

Das hierzu entwickelte und seit dem 01.02.2023 angewandte Ausnahmekonzept ist nicht abschließend. Ferner unterliegt das Konzept einer stetigen Evaluation (Monitoring) und Entwicklung. Werden weiterhin Konstellationen identifiziert, die - gegebenenfalls ohne kostenpflichtige Einzelausnahme - von dem Verbot ausgenommen werden sollen, wird die Allgemeinverfügung dahingehend erweitert.

#### **ee) Ausweichverkehre**

Vor Erlass der 8. Fortschreibung wurde verschiedentlich die Sorge geäußert, dass durch das zonale Fahrverbot in der um den Mittleren Ring erweiterten Umweltzone an anderer Stelle Ausweichverkehre entstünden, die zu einer Mehrbelastung an Luftschadstoffimmissionen und zu Überlastungen an anderen Stellen im Stadtgebiet bzw. im Umland führen. In den gutachterlichen Untersuchungen zur Aufstellung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans wurden keine Grenzwertüberschreitungen an Ausweichstrecken prognostiziert.

Der Einwand, ein (zonales) Dieselfahrverbot habe zur Folge, dass betroffene Fahrzeughalter\*innen die Verbotszone weiträumig umfahren müssen, was aufgrund der längeren Strecken eine Zunahme der Stickstoffdioxidbelastung auslöse, steht der Festlegung des Verbots ohnehin nicht grundsätzlich entgegen.

Dass es bei Zufahrtsbeschränkungen zu Umfahrungen und Verkehrsverlagerungen kommt, ist unvermeidlich. Ein Fahrverbot ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch dann ungeeignet, wenn dieses an anderer Stelle zu neuen Grenzwertüberschreitungen führt (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, Juris Rn. 65). In diesem Fall würde ein Verbot das Problem der Grenzwertüberschreitungen nur an eine andere Stelle im Stadtgebiet verlagern. Vorliegend hatte die damals eigens angestellte Berechnung ergeben, dass die Festlegung eines (zonalen) Fahrverbots keine neue NO<sub>2</sub>-Grenzwertüberschreitung in anderen Bereichen des Stadtgebiets zur Folge hat (vgl. Kapitel 7.3.2 & Anlage 6 der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München).

Im Rahmen des Monitorings speziell der Ausweichverkehre wurde ein neuer Passivsammler-Standort an der Moosacher Straße auf Höhe der Hausnummer 10 - installiert, an dem seit Beginn 2023 die Stickstoffdioxid-Werte gemessen werden. Dieser erfasst aufgrund der Randbebauung sowie der Verkehrsmenge die höchste

Stickstoffdioxid-Belastung entlang der nördlichen Parallele zum Mittleren Ring. Die Messwertentwicklung zeigt eine große Schwankungsbreite hinsichtlich der 2-wöchigen Mittelwerten von 30 µg/m<sup>3</sup> bis 53 µg/m<sup>3</sup> auf. Der arithmetische Mittelwert der vorliegenden Messergebnisse beläuft sich für den Zeitraum vom 01.01.2023 bis 04.06.2023 auf 40,6 µg/m<sup>3</sup>. Somit würde eine geringfügige Überschreitung des Jahresmittelgrenzwertes vorliegen. Aufgrund der großen Schwankungsbreite der Messergebnisse ist allerdings die Beobachtung der weiteren Entwicklung geboten, bevor eine abschließende Beurteilung hinsichtlich einer eventuell vorliegenden Grenzwertüberschreitung möglich ist.

Ob die Stickstoffdioxid-Belastung entlang der Moosacher Straße aufgrund des Ausweichverkehrs erhöht wurde, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Die detektierte Mehrbelastung des Verkehrs in Höhe von ca. 1 % lässt auf eine bereits hohe Stickstoffdioxid-Belastung auch vor Einführung des Dieselfahrverbots zum 01.02.2023 schließen. Seitens der LHM wird indessen weiter im Rahmen des Monitorings beobachtet, ob es aufgrund der ersten Stufe zu Grenzwertüberschreitungen in Folge von Verlagerungsverkehren kommt.

Dies gilt auch für den Fall des gegebenenfalls späteren Inkrafttretens der Stufe 2. Bezüglich Stufe 3, deren Inkrafttreten nicht mehr verhältnismäßig erscheint, ist eine Abwägung in diesem konkreten Fall nicht erforderlich.

#### **ff) Wirtschaftsverkehre / wirtschaftliche Einbußen / Wirtschaftsstandort München**

Es wurde die Sorge geäußert, der Wirtschaftsstandort München aber auch die Versorgung mit Handwerkerleistungen sei durch das Dieselfahrverbot gefährdet. Zudem seien Unternehmen nicht ausreichend berücksichtigt worden und viel mehr Personengruppen müssten von dem Dieselfahrverbot ausgenommen werden. Die Landeshauptstadt München ist sich bewusst, dass der Wirtschaftsverkehr durch die zonale Verkehrsbeschränkung – auch in der nun angepassten Form – eingeschränkt wird.

Dementsprechend war und ist es unter anderem Ziel des Ausnahmekonzepts, die wirtschaftlichen Einbußen abzumildern und auftretenden Härten für den Münchner Wirtschaftsstandort zu begegnen.

So ist der Lieferverkehr nach dem Stufenplan sowohl in Stufe 1 als auch in Stufe 2 von der Verkehrsbeschränkung ausgenommen. Unter Lieferverkehr ist der geschäftsmäßige Transport von Waren von oder zu Gewerbetreibenden sowie von oder zu sonstigen Kunden eines Gewerbetreibenden zu verstehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. September 1993 – 11 C 38/92 –, BVerwGE 94, 136-143, Juris Rn. 17).

Zur Sicherung der Versorgung mit Handwerksleistungen sind weiterhin ferner Fahrzeuge

mit Handwerkerparkausweis der Landeshauptstadt der Verkehrsbeschränkung generell über eine Allgemeinverfügung ausgenommen. Zudem sind weiterhin in Stufe 1 alle weiteren Handwerkerfahrzeuge, die die Voraussetzung für die Erteilung eines Handwerkerparkausweises erfüllen, ebenfalls vom Fahrverbot ausgenommen. Das Gleiche gilt für Fahrzeuge mit gültigem Parkausweis für gewerbliche Anlieger innerhalb der erweiterten Umweltzone. Des Weiteren sieht das Konzept zur Erteilung einer Einzelausnahme nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV unter anderem vor, dass Fahrten zur Aufrechterhaltung von Fertigungs-, Produktions- und Bauprozessen, insbesondere die Belieferung und Entsorgung von Baustellen sowie die Warenanlieferung an Produktionsbetriebe und der Versand von Gütern aus Produktionsbetrieben, sowie Fahrten zur Belieferung von Veranstaltungen mit Veranstaltungslogistik und -technik eine Ausnahme rechtfertigen können. Derartige Ausnahmen wären auch nach Inkrafttreten der Stufe 3 noch möglich.

Ferner ist das Ausnahmekonzept weiterhin nicht abschließend und starr, sondern dynamisch. Insofern kann etwa für besondere geschäftsmäßige oder berufliche Fahrten - namentlich, wenn schwere, unhandliche oder empfindliche Gegenstände transportiert werden -, die Erteilung einer Einzelausnahme nach § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV in Betracht kommen (vgl. Kapitel 7.4 und S. 94 f. der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München).

### **gg) Kontrollierbarkeit**

Auch eine fehlende Kontrollierbarkeit steht der zonalen Verkehrsbeschränkung in Stufe 1 für Dieselfahrzeuge bis Euro 4/IV und schlechter, mangels Kennzeichnung der Fahrzeuge mit Plakette weiterhin nicht entgegen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat insofern ausdrücklich betont, dass einzig ein strukturelles Vollzugsdefizit die Rechtswidrigkeit einer Regelung begründen könne. Ein solches setzte - so das Gericht - ein normativ angelegtes Hindernis voraus, das strukturbedingt zu einer defizitären Vollzugspraxis führe. Bloße Vollzugsmängel oder die empirische Ineffizienz von Rechtsnormen seien demgegenüber nicht ausreichend, die Rechtswidrigkeit einer Regelung zu begründen. Erforderlich sei ein Widerspruch zwischen dem normativen Befehl des materiellen Rechts und den nicht auf dessen Durchsetzung angelegten Regelungen.

Ein strukturelles Vollzugsdefizit ist bei der Festlegung eines Diesel-Fahrverbots indessen nicht gegeben.

Vielmehr sind im ruhenden Verkehr insbesondere Halterabfragen durchführbar und wurden seitens des KVR auch durchgeführt. Im fließenden Verkehr ist etwa die

Einsichtnahme in die Zulassungsbescheinigung Teil I durchführbar. Ferner erfolgt wie auch bei anderen Verkehrsverboten und Verkehrsbeschränkungen, wie etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen, eine Überprüfung nach Stichproben (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 26/16 –, Juris Rn. 61).

Dies gilt auch hinsichtlich einer Stufe 2.

Bezüglich Stufe 3 ist dieser Aspekt nicht mehr von Bedeutung, da deren Inkrafttreten mangels Verhältnismäßigkeit nicht mehr gerechtfertigt erscheint.

## **b) Ergebnis**

Aufgrund der vorgebrachten Einwände im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich nach deren umfassender Würdigung und auch sonst im Hinblick auf die rechtliche Einschätzung unter Berücksichtigung der umfassenden Abwägung keine Änderung der rechtlichen Einschätzung des Referats für Klima- und Umweltschutz im Hinblick auf die Zulässigkeit und aufgrund von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch erforderliche Aufschiebung der Umsetzung der Stufe 2.

## **5. Fazit der Verwaltung**

Aus den vorgebrachten Einwendungen ergaben sich keine Erkenntnisse, die es als geboten erscheinen lassen, von dem in der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgeschlagenen Vorgehen Abstand zu nehmen.

Alle vorgebrachten Aspekte wurden bei der Erstellung der Anpassung und insbesondere bei der Abwägung des weiteren Vorgehens berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund wird die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (Anlage 5) zur finalen Entscheidung vorgelegt.

## **6. Entscheidungsvorschlag**

Mit Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10515 hat die Vollversammlung des Münchner Stadtrates in Antragspunkt 6 beschlossen, die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München durchzuführen und den Ausschuss für Klima- und Umweltschutz vom 26.09.2023 ermächtigt, im Auftrag der Vollversammlung als Senat über die finale Inkraftsetzung zu entscheiden.

Die Beschlussfassung im Ausschuss für Klima- und Umweltschutz im Auftrag der Vollversammlung ist der Dringlichkeit der Inkraftsetzung der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vor dem ursprünglichen Start der 2. Maßnahmenstufe am 01.10.2023 sowie der bis zum 11.09.2023 andauernden Öffentlichkeitsbeteiligung geschuldet.

Aufgrund der oben ausgeführten Erkenntnisse aus der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Beschlussfassung der Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München in der Fassung wie in der Anlage 5 sowie die Änderung der Allgemeinverfügung wie in der Anlage 6 empfohlen.

Das Mobilitätsreferat, das Kreisverwaltungsreferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft (Anlage 7) sowie das Baureferat haben die Beschlussvorlage mitgezeichnet.

### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

### **Nachtragsbegründung**

Diese Vorlage wird im Nachtrag eingebracht, da die Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Terminen der geschäftsordnungsgemäßen Einreichung der Vorlage noch nicht abgeschlossen war. Eine Behandlung in der heutigen Sitzung ist von der Vollversammlung am 26.07.2023 mit Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 10515 beschlossen worden. Zudem ist die Behandlung unerlässlich, um im Sinn des Stadtratsbeschlusses vom 26.07.2023 den Start der Maßnahmenstufe 2 zum 01.10.2023 formell korrekt aussetzen zu können.

Der Korreferent des Referates für Klima- und Umweltschutz, Herr Stadtrat Sebastian Schall, die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Mona Fuchs sowie das Mobilitätsreferat, das Kreisverwaltungsreferat, das Referat für Arbeit und Wirtschaft und das Baureferat haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

## **II. Antrag der Referentin**

1. Der Vortrag der Referentin sowie die Darstellung und Bewertung der Einwände aus der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München werden zur Kenntnis genommen.
2. Nach umfassender Würdigung der Erkenntnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München (Anlage 5) sowie die Änderung der Allgemeinverfügung (Anlage 6) beschlossen und die Stadtverwaltung beauftragt, diese jeweils umgehend mit Amtsblatt vom 28.09.2023 in Kraft zu setzen.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die / Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober- / Bürgermeister/-in  
ea. Stadträtin / ea. Stadtrat

Christine Kugler  
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)  
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle  
an das Revisionsamt  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle  
an das Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen (RKU-GL3)
- V. Wv Referat für Klima- und Umweltschutz, Beschlusswesen RKU-GL3  
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).