

**Ergänzung
vom 19.04.2024**

**Luftreinhalteplanung
Umsetzung der Anpassung der 8. Fortschreibung
des Luftreinhalteplans**

Schlechte Luft in München 1 – Stadtratshearing Luftqualität mit Deutscher Umwelthilfe
Antrag Nr. 20-26 / A 04717 von der Fraktion ÖDP/München-Liste
vom 21.03.2024, eingegangen am 21.03.2024

Dreckige Luft in München 2 – Machen sich Stadtratsmitglieder strafbar?
Schriftliche Anfrage gemäß § 68 GeschO
Anfrage Nr. 20-26 / F 00905 von der Fraktion ÖDP/München-Liste
vom 21.03.2024, eingegangen am 21.03.2024

Schlechte Luft in München 3 – Autoindustrie zur Verantwortung ziehen!
Antrag Nr. 20-26 / A 04718 von der Fraktion ÖDP/München-Liste
vom 21.03.2024, eingegangen am 21.03.2024

Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 12966

**Ergänzung zum
Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates
vom 24.04.2024**
Öffentliche Sitzung

I. Ergänzung zum Vortrag der Referentin

Anlass

Zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung lag die schriftliche Begründung des Urteils des BayVGH in der Verwaltungsstreitsache Deutsche Umwelthilfe e.V. und Verkehrsclub Deutschland e.V. gegen die Landeshauptstadt München wegen Änderung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans noch nicht vor. In dieser Tischvorlage werden die wesentlichen Punkte dieses Urteils und ihre ggf. neuen Implikationen für die Entscheidung des Stadtrats über die vorliegende Beschlussvorlage dargestellt. Das schriftliche Urteil ist in der Beschlussvorlage Nr. 20-26 / V 12966 in Ergänzung zur bestehenden Anlage 4 nachträglich vorgelegt worden.

Wesentliche Punkte des Urteils

Aus Sicht des Referats für Klima- und Umweltschutz sind die folgenden Punkte im Urteil wesentlich für die vorliegende Beschlussfassung und insofern wichtige inhaltliche Ergänzungen zum Vortrag der Referentin in der Beschlussvorlage:

1. Grundsätzliche Entscheidung

Urteilstenor

„Die [LHM] wird verurteilt, den Luftreinhalteplan München (angepasste 8. Fortschreibung vom 28. September 2023) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortzuschreiben. ...“

Das Gericht macht hiermit deutlich, dass die LHM nicht nur verpflichtet ist, den Luftreinhalteplan fortzuschreiben, sondern bei der Festlegung der zu treffenden Maßnahme(n) grundsätzlich nur einen durch die Rechtsauffassung des Gerichts eingeschränkten Ermessensspielraum hat.

2. Grundsätzliche Einschränkung des Ermessensspielraums

Rn. 44

„...Auch unter Berücksichtigung des [der LHM] eingeräumten planerischen Gestaltungsspielraums ist sie daher nach Rechtsauffassung des Gerichts verpflichtet, weitere, über die bereits angeordneten Verkehrsverbote hinausgehende Fahrverbote für Dieselfahrzeuge anzuordnen. ...“

Rn. 67

„Für den Bereich der Messstelle Landshuter Allee LÜB folgt aus der Ergebnisverpflichtung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 BImSchG unter Berücksichtigung der Rechtsprechung betreffend höhere Grenzwertüberschreitungen folglich, dass eine Verkehrsbeschränkung bzw. ein Fahrverbot festzusetzen ist, das auch Dieselmotorkraftfahrzeug der Schadstoffklasse Euro 5/V umfasst.“

Aufgrund der Rechtsauffassung des Gerichts wird der Ermessensspielraum der LHM dahingehend eingeschränkt, dass zusätzliche Fahrverbote für Dieselfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V zu verhängen sind.

3. Verengung des Ermessensspielraums auf 2 wesentliche Alternativen

Rn. 75

„Maßnahmen, die einen Ausnahmeanteil vom jeweiligen Fahrverbot (streckenbezogen oder zonal, Euro 4/IV und/oder Euro 5/V) von lediglich 20% unterstellen, sind untauglich, da sie zum derzeitigen Sachstand ungeeignet und auch unangemessen (unverhältnismäßig i.e.S.) sind.“

Rn. 84

„Nach Ansicht des Senats käme die [LHM] ihrer Ergebnisverpflichtung aus § 47 Abs. 1 BImSchG auch nicht nach, wenn sie ein streckenbezogenes Fahrverbot anordnet [...], welches auf einer Prognose basiert, die lediglich 65 % Ausnahmen von einem solchen

Fahrverbot rechnet. ...“

Rn. 89

„Zusammengefasst folgt daraus, dass das derzeit geltende zonale Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse 4/IV inklusive der allgemeinen Ausnahmen für Anwohner und Anlieger weiterhin bestehen bleiben und der Luftreinhalteplan anlässlich der Überschreitung am Messpunkt Landshuter Allee LÜB um eine Maßnahme ergänzt werden muss, die ein streckenbezogenes oder zonales Fahrverbot auch für Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse 5/IV und allgemeine Ausnahmen davon für Anwohner und Anlieger vorsieht.“

Nach der Rechtsauffassung des Gerichts scheiden alle betrachteten Optionen außer den beiden in der Beschlussvorlage unter 7.3.1 und 7.3.2 näher dargestellten aus. Der Ermessensspielraum des Stadtrats ist somit beschränkt. Dies wird im folgenden Punkt durch das Gericht auch noch einmal explizit ausgeführt.

Rn. 90

„Die Beklagte hat also im Wesentlichen die Alternativen, entweder das bestehende zonale Fahrverbot auf Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/IV auszuweiten oder um ein streckenbezogenes Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge (auch) der Schadstoffklasse Euro 5/IV zu ergänzen, abzuwägen. ...“

4. Hinweise zur Abwägung zwischen den beiden möglichen Alternativen

Die Vorteile des zonalen Fahrverbots ggü. dem streckenbezogenen Fahrverbot werden insbesondere mit den folgenden Argumenten begründet:

Effektiver Vollzug/Vollzugskonzept:

Rn. 94

„... Mit den oben schon dargelegten Erwägungen zu Kontrollen im fließenden und ruhenden Verkehr erscheint ein rein zonales Fahrverbot (Euro 5/IV und schlechter) insgesamt besser und effektiver vollziehbar als eine (ansonsten zwangsläufig notwendige, s.o.) „Kombination“ aus bestehendem zonalem Fahrverbot (Euro 4/IV) und hinzukommendem streckenbezogenem (Euro 5/IV). ...“

Es wird hier auf die folgenden vorherigen Ausführungen des Gerichts Bezug genommen:

Rn. 85

„...bei einem streckenbezogenen Fahrverbot können Kontrollen [...] letztlich nur im fließenden Verkehr [...] erfolgen. Diese Kontrollen sind zudem durch die dafür zuständige Landespolizei und nicht die [LHM] selbst durchzuführen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Landespolizei ihrer Aufgabe, bestehende Verkehrsverbote zu vollziehen, in ausreichendem Maße nachkommt, so hat die [LHM] dies jedenfalls „nicht in der Hand“. Sie kann insbesondere Kontrollen nicht (generalpräventiv) intensivieren, wenn sie feststellt, dass die angenommene „Befolgungsquote“ nicht erreicht wird. Eine derartige Beschränkung des Vollzugs besteht dagegen bei zonalen Fahrverboten nicht. ...“

Schnellere Umsetzbarkeit:

Rn. 96

„... Hier spricht wiederum einiges für eine Ausweitung des bestehenden zonalen Dieselfahrverbots auf Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V. Denn anders als ein streckenbezogenes Fahrverbot muss es nicht erst konzeptionell erarbeitet werden, sondern ist bereits (wenn auch „vorläufig ausgesetzt“) in der angepassten Fassung der 8. Fortschreibung vorgesehen. ...“

Der Vorgabe einer schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte wird hier, wie auch bereits in der mündlichen Verhandlung, ein sehr hoher Stellenwert beigemessen.

Rn. 97

„Selbst bei Ausweitung des zonalen Fahrverbots spricht aber vieles für eine vorherige Öffentlichkeitsbeteiligung und kein „sofortiges Inkraftsetzen“. Zwar wurde die Maßnahmenstufe 2 im Rahmen der Anpassung nur vorübergehend ausgesetzt, d.h. sie ist jedenfalls grundsätzlich weiter im Luftreinhalteplan angelegt. Angesichts dessen auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung (gänzlich) verzichten zu können erscheint aber zweifelhaft, weil die Beklagte in der Anpassung eine erneute Entscheidung in der Sache (und nicht bloß eine Art „Freigabe“/automatische Umsetzung), also eine (erneute) Änderung des Luftreinhalteplans (vgl. § 47 Abs. 5a BImSchG) für Mai 2024 vorgesehen hat (vgl. dazu auch 1.2 zum Rechtsschutzbedürfnis). Vor der Entscheidung über Maßnahmen an der Moosacher Straße bedarf es zudem in jedem Falle einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Bei einer sofortigen (vorverlagerten) Entscheidung über die Ausweitung des zonalen Fahrverbots würde aber eine „Gesamtabwägung“ betreffend alle Maßnahmen der Fortschreibung verhindert, obwohl das zonale Fahrverbot laut dem Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 auch Auswirkungen (insbesondere) auf die Schadstoffsituation an der Moosacher Straße hat und daher auch insoweit (quasi wechselseitig) „abwägungsrelevant“ ist.“

Auch mit der Vorgabe einer Öffentlichkeitsbeteiligung auch für die Einführung eines rein zonalen Fahrverbots, ist eine schnellere Umsetzbarkeit der zonalen Lösung prinzipiell denkbar. Die Erforderlichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung verursacht aber Unsicherheiten im Zeitplan und steht damit möglicherweise in Widerspruch zu den Ausführungen unter Rn. 96. Anzumerken ist, dass der Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung auch in der mündlichen Verhandlung als der wesentliche Zeitvorteil der rein zonalen Variante dargestellt wurde. Unter Zugrundelegung der mündlichen Urteilsbegründung sowie der zugehörigen Pressemitteilung war aufgrund der dort gewählten Formulierungen auch davon auszugehen, dass das Gericht dieser Argumentation folgt. In der mündlichen Urteilsbegründung wurde insofern mitgeteilt, dass ein zonales Fahrverbot für Diesel Euro 5 [...] durch den bevorstehenden Stadtratsbeschluss ohne große zeitliche Verzögerung angeordnet werden [könnte], weil die Entscheidung darüber bereits in der Anpassung der 8. Fortschreibung angelegt ist. Zudem wurde in der Pressemitteilung mitgeteilt, dass „eine Ausweitung des bestehenden zonalen Fahrverbots auf Diesel Euro 5/V-Fahrzeuge [...] ohne große Verzögerung bereits im April per Stadtratsbeschluss angeordnet werden [könnte], weil eine solche Maßnahmen schon als Stufe 2 im bestehenden Luftreinhalteplan angelegt ist.“). Konsequenterweise wurde diese Argumentation dann auch der BV zugrunde gelegt. Gleichwohl sind bei Divergenzen zwischen den schriftlichen und den mündlichen Urteilsgründen die schriftlichen maßgeblich. Es kann aber mit der Vorgabe einer Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr zwingend von einer schnelleren Umsetzung der rein zonalen Maßnahme ausgegangen werden und dieses Argument in der Abwägung der

beiden Varianten muss relativiert werden. Es ist aber dennoch realistisch die rein zonale Lösung noch vor der Sommerpause umzusetzen. In der Gesamtabwägung ändert sich aber die Einschätzung des RKU daher nicht und es wird nach wie vor eine rein zonale Lösung als die beste Variante angesehen. Gemäß dem Gerichtsurteil sind neben der schnellen Umsetzbarkeit insbesondere auch die Möglichkeit des effektiven Vollzugs sowie der Verlagerungsverkehre sowie die sichere Gewährleistung und deutliche Reduzierung der Stickstoffdioxid-Immissionen in die Abwägung aufzunehmen. Wie unter 4. dargestellt ist hier nach Rechtsauffassung des Gerichts hinsichtlich des effektiven Vollzugs zu beachten, dass ein rein zonales Fahrverbot insgesamt besser und effektiver vollziehbar als eine „Kombination“ aus bestehendem zonalem Fahrverbot und hinzukommendem streckenbezogenem Fahrverbot ist. Dies insbesondere, da die LHM diese Kontrollen im fließenden Verkehr nicht selbst vollziehen kann. Zudem würden bei der Aktivierung von Stufe 2 im Vergleich zur Ausweisung eines streckenbezogenen Fahrverbotes auf der Landshuter Allee zwar höhere Verkehrsverlagerungen auf die Ausweichstrecken im Stadtgebiet hervorgerufen, diese zusätzlichen Verkehre betreffen jedoch nur Streckenabschnitte außerhalb der Umweltzone. Das streckenbezogene Fahrverbot widerspricht der bisherigen Zielstellung die Umweltzone von zusätzlichen Verkehren freizuhalten, weswegen den vom streckenbezogenen Fahrverbot in Kombination mit Stufe 1 ausgelöste Verlagerungsverkehre in die Umweltzone eine hohe negative Gewichtung zukommt. Zudem wird die Verhältnismäßigkeit des zonalen Fahrverbots auch durch ein umfassendes Ausnahmekonzept sichergestellt. Auch die bei einem streckenbezogenen Fahrverbot anspruchsvolle Beschilderung spricht weiter für ein zonales Fahrverbot mit einer Aktualisierung der bisherigen Beschilderung.