

22 A 23.40047



Verkündet am 21. März 2024

als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

1. **Deutsche Umwelthilfe e.V.**,
vertreten durch den Vorstand,

_____ ,

2. **Verkehrsclub Deutschland e.V.**,
vertreten durch den Vorstand,

_____ ,

- Kläger -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte _____ ,

_____ ,

gegen

Landeshauptstadt München

vertreten durch den Oberbürgermeister,

dieser vertreten durch das

Referat für Klima- und Umweltschutz,

Bayerstr. 28a, 80335 München,

- Beklagte -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte _____ ,

_____ ,

wegen

Änderung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München;
erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED],
den Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED],
den Richter am Verwaltungsgerichtshof [REDACTED]

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 14. und 21. März 2024 **am 21. März 2024**
folgendes

Urteil:

- I. Die Beklagte wird verurteilt, den Luftreinhalteplan München (angepasste 8. Fortschreibung vom 28. September 2023) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortzuschreiben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

- II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger jeweils zu einem Viertel und die Beklagte zur Hälfte.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Kläger, zwei jeweils nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannte und bundesweit tätige Umweltvereinigungen, begehren die Aufhebung („Rückgängigmachung“) einer von der Beklagten vorgenommenen „Anpassung“ der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München, hilfsweise dessen Fortschreibung. Mit dieser Anpassung hat die Beklagte ein im Januar 2023 in ihren Luftreinhalteplan aufgenommenes mehrstufiges (d.h. zeit-

lich gestaffeltes) zonales Verkehrsverbot (Stufe 1 – zonales Fahrverbot für Dieselfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 4/IV und schlechter ab 1.2.2023; Stufe 2 – Ausweitung auf Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V ab 1.10.2023; Stufe 3 Wegfall allgemeiner Ausnahmen für Anwohner- und Lieferverkehr ab 1.4.2024) teilweise „vorläufig ausgesetzt“ (hins. Stufe 2) und teilweise „endgültig aufgehoben“ (hins. Stufe 3).

- 2 1. Die Kläger führten seit 2011 Rechtsstreitigkeiten mit dem damals für die Luftreinhalteplanung zuständigen Freistaat Bayern betreffend die Einhaltung der Luftgrenzwerte im Gebiet der Beklagten (u.a. VG München, U.v. 9.10.2012 – 1 K 12.1046; B.v. 21.6.2016 – M 1 V 15.5203; U.v. 21.6.2016 – M 1 K 15.5714; B.v. 29.1.2018 – M 19 X 17.5464; BayVGH, B.v. 27.2.2017 – 22 C 16.1427; B.v. 9.11.2018 – 22 C 18.1718; B.v. 12.1.2023 – 22 B 18.1952; B.v. 13.7.2023 – 22 S 20.128).
- 3 Nach Übergang der Zuständigkeit für die Luftreinhalteplanung auf die Beklagte (betreffend ihr Stadtgebiet) zum 1. Juni 2021 gemäß Art. 2 Abs. 8 BaylmschG nahmen die Beteiligten Gespräche mit dem Ziel einer außergerichtlichen vergleichweisen Einigung auf und verständigten sich mit Vereinbarung vom 27. September 2022 u.a. auf die Aufnahme eines mehrstufigen, zeitlich gestaffelten zonalen Fahrverbots in den Luftreinhalteplan München. Hintergrund war die in Teilen des Stadtgebiets München bestehende Überschreitung des für Stickstoffdioxid (im Folgenden: NO₂) geltenden, über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwerts (im Folgenden: Jahresmittelgrenzwert) in Höhe von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter (im Folgenden: µg/m³). Für das Jahr 2022 wiesen – trotz allgemein rückgängiger Schadstoffbelastung durch Stickstoffdioxid – noch vier Messstellen Jahresmittelwerte aus, die über dem Grenzwert lagen, die seither im Luftreinhalteplan der Beklagten als „Hotspots“ bezeichnet werden:
 - 4 • Landshuter Allee 31 (Station des Lufthygienischen Landesüberwachungssystems Bayern des Bayerischen Landesamts für Umwelt (LfU) – im Folgenden: Messstelle Landshuter Allee LÜB) mit 48 µg/m³,
 - 5 • Landshuter Allee 99/101 (im Folgenden: Messstelle Landshuter Allee Nord) mit 43 µg/m³,
 - 6 • Tegernseer Landstraße 150 (im Folgenden: Messstelle Tegernseer Landstraße) mit 43 µg/m³ und
 - 7 • Leuchtenbergring/Streitfeldstraße 6 (im Folgenden: Messstelle Leuchtenbergring) mit 43 µg/m³.

- 8 Als Maßnahmenstufe 1 sollte ab 1. Februar 2023 die bestehende Umweltzone um den Mittleren Ring erweitert und in dieser (neuen) Umweltzone ein Fahrverbot für Dieselfahrzeuge mit der Schadstoffklasse Euro 4/IV und schlechter angeordnet werden. Anwohner und der geschäftsmäßige Lieferverkehr sollten in Maßnahmenstufe 1 vom Verkehrsverbot generell ausgenommen werden. Als Maßnahmenstufe 2 sollte ab dem 1. Oktober 2023 das zonale Fahrverbot auf Dieselfahrzeuge mit der Schadstoffklasse Euro 5/V ausgedehnt werden. Für Lieferverkehr und Anwohner sollte es weiterhin bei der allgemeinen Ausnahme bleiben. In Maßnahmenstufe 3 sollte schließlich ab dem 1. April 2024 die generelle Ausnahme für Lieferverkehr und Anwohner entfallen; ein Befahren der Umweltzone mit Dieselfahrzeugen der Schadstoffklasse Euro 5/V oder schlechter für Anwohner und Lieferverkehr wäre dann (abgesehen von speziell geregelten Sonderfahrten) im Grundsatz nur noch mit im Einzelfall zu prüfender Ausnahmegenehmigung möglich gewesen.
- 9 Begleitend zum zonalen Fahrverbot wurde ein gutachterliches Monitoring inklusive Einführung zusätzlicher Messstellen vereinbart, um die Wirksamkeit der Maßnahmen, aber auch möglicherweise infolge des zonalen Fahrverbots entstehende Verlagerungsverkehre kontrollieren zu können. Auf Grundlage des Monitorings sollte es der Beklagten bei entsprechenden Grenzwertunterschreitungen zudem ermöglicht werden, auf die Maßnahmenstufen 2 und/oder 3 zu verzichten.
- 10 Nachdem der Stadtrat der Beklagten die Vereinbarung vom 27. September 2022 billigte und deren Umsetzung beschloss, trat die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nach Durchführung des vorgesehenen Änderungsverfahrens mit dem entsprechenden Inhalt am 11. Januar 2023 in Kraft (Amtsblatt der Beklagten Nr. 1/2023, S. 13).
- 11 2. Am 26. Juli 2023 beschloss der Stadtrat der Beklagten, eine „Anpassung“ (Änderung) der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans und insbesondere des darin enthaltenen gestuften zonalen Verkehrsverbots zu initiieren. Grundlage hierfür war ein im Auftrag der Beklagten erstellter Bericht mit dem Titel „Monitoring der Maßnahme Dieselfahrverbot (Stufe 1) der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München – Kurzbericht: Vorgehensweise bei der Abschätzung der verkehrlichen und lufthygienischen Wirkung“ aus dem Juli 2023 (im Folgenden: „gutachterlicher Kurzbericht“). Aus diesem und den zugrundeliegenden Messdaten zog die Beklagte laut Stadtratssitzungsvorlage den Schluss, dass nur noch an einem von vier sog. Hotspots eine Grenzwertüberschreitung gegeben sei. Selbst der Messwert an

diesem Hotspot, der Messstation Landshuter Allee LÜB, habe sich ausgehend vom Jahresmittelwert 2022 von $49 \mu\text{g}/\text{m}^3$ auf $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$, also um $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$, in einem Zeitraum vom 1. Januar bis 16. Juli 2023 verbessert. An dieser Entwicklung sehe man, dass die zum 1. Februar 2023 verhängten Zufahrtsbeschränkungen der Maßnahmenstufe 1 Wirkung gezeigt hätten. Denn die alleinige Verbesserung aufgrund der generell zu beobachtenden Flottenerneuerung würde nach der Prognose, die der 8. Fortschreibung zugrunde lag (ein Bericht des Sachverständigenbüros Müller-BBM vom 31. Januar 2022), für das Jahr 2023 „nur“ eine Reduzierung auf $46 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und erst im Jahr 2026 eine Einhaltung des Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ erzielen. Aufgrund des aktuellen Messwerts in Höhe von $44 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bzw. der derzeit noch vorhandenen Grenzwertüberschreitung sei so zwar eine Rücknahme der Maßnahmenstufe 1 unzulässig. Allerdings könne unter Zugrundelegung eines konservativen prozentualen Ansatzes hinsichtlich des tatsächlichen Ausnahmevervolumens der Maßnahmenstufe 1 zwischen 65% bis 90% (*d.h. 35% bis 10% aller Fahrten von Euro 4/IV-Dieselfahrzeugen entfallen*) und unter Berücksichtigung des an allen Messstellen (in Relation zu 2019) festgestellten Rückgangs des Verkehrsvolumens ein Prognosewert zwischen 41 und $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für den Hotspot Landshuter Allee LÜB angenommen werden. Für 2024 werde zudem die Einhaltung an allen vier Hotspots vorläufig prognostiziert. Unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris), wonach bei einer Überschreitung des gesetzlich vorgegebenen Jahresmittelgrenzwertes 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 nicht geboten sei, könne die Umsetzung der Maßnahmenstufe 2 verschoben werden. Eine sofortige, dauerhafte Aufhebung komme hingegen nicht in Betracht, da für 2023 noch kein Jahresmittelwert sowie keine eindeutige gutachterliche Prognose für die Fortentwicklung im Jahr 2024 vorliegen würde. Ein Inkrafttreten der Maßnahmenstufe 3 erscheine angesichts der derzeit vorliegenden Messwerte und Begutachtungen sowie der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr verhältnismäßig. Diese sei daher insgesamt aufzuheben.

- 12 Nach Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung, bei welcher u.a. die Kläger mit Schreiben vom 29. August 2023 Stellung nahmen, beschloss der von der Stadtratsvollversammlung dazu ermächtigte Ausschuss für Klima- und Umweltschutz am 26. September 2023 die „Anpassung“ der 8. Fortschreibung der Luftreinhalteplanung,

die u.a. eine (endgültige) Aufhebung der Maßnahmenstufe 3 und eine vorläufige Aussetzung des Starts der Maßnahmenstufe 2 beinhaltet. Eine (endgültige) Entscheidung über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenstufe 2 soll laut Beschluss erst auf Basis der gemessenen Jahresmittelwerte 2023 und einer umfassenden fachgutachterlichen Untersuchung mit belastbaren Prognosewerten für die Jahre 2024 bis 2026 voraussichtlich im Mai 2024 getroffen werden. Per Sonderamtsblatt vom 28. September 2023 wurde die angepasste 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bekannt gemacht und am 29. September 2023 in Kraft gesetzt; ebenso die zugleich geänderte Allgemeinverfügung, welche allgemeine Ausnahmen vom Fahrverbot für spezifische Fahrtzwecke (z.B. bei medizinischen Notfällen) regelt.

- 13 3. Daraufhin erhoben die Kläger am 10. Oktober 2023 Klage, zunächst mit einem Antrag, die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans München im Wege einer Leistungsklage aufzuheben.
- 14 Mit gerichtlichem Schreiben des Berichterstatters vom 16. Februar 2024 wurden die Beteiligten darauf hingewiesen, dass, falls das von den Klägern begehrte „isolierte“ Vorgehen nur gegen die Anpassung möglich sein sollte, als statthafte Klageart gegebenenfalls auch ein Antrag nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG i.V.m. § 47 VwGO in Betracht zu ziehen sei.
- 15 Am 18. März 2024 legte die Beklagte (Anlage B5) einen Bericht des Sachverständigenbüros Müller-BBM vom 15. März 2024 vor (im Folgenden: Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024), der die Auswirkungen von Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in München auf die NO₂-Immissionen zum Gegenstand hat. Daraus ergibt sich, dass der NO₂-Jahresmittelwert im Jahr 2023 sowohl an der Messstelle Landshuter Allee LÜB (45 µg/m³) als auch an der neu errichteten Messstelle Moosacher Straße (42 µg/m³) überschritten wurde. An den bisherigen weiteren Hotspots Landshuter Allee Nord, Tegernseer Landstraße sowie Leuchtenbergring wurde der zulässige Jahresmittelwert von 40 µg/m³ dagegen eingehalten. Im Bericht werden vor allem 10 mögliche „Szenariengruppen“ mit jeweils unterschiedlichen Handlungsoptionen aufgezeigt. Ausgehend vom „Istzustand“ (zonales Fahrverbot Stufe 1, d.h. Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 4/IV und schlechter mit allgemeinen Ausnahmen für Anwohner- und Lieferverkehr) werden jeweils verschiedene denkbare, von der Beklagten festzulegende Maßnahmen aufgezeigt und deren Auswirkungen auf die NO₂-Immissionen (bezogen auf den Jahresmittelwert) prognostiziert, mit dem Ziel, auch

betreffend die Messstellen Landshuter Allee LÜB und Moosacher Straße die festgelegten Grenzwerte künftig einzuhalten. Dabei werden für die Jahre 2024 bis 2026 Immissionsprognosen insbesondere für streckenbezogene und zonale Fahrverbote sowie für etwaige ergänzende Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit der Immissionsbelastung an der Moosacher Straße erstellt.

- 16 Die Kläger beantragen zuletzt,
- 17 die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Beklagten vom September 2023, bekannt gemacht im Amtsblatt der Beklagten Sondernummer 2/2023 vom 28. September 2023, für unwirksam zu erklären,
- 18 hilfsweise die Anpassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans der Beklagten vom September 2023, bekannt gemacht im Amtsblatt der Beklagten Sondernummer 2/2023 vom 28. September 2023, insoweit für unwirksam zu erklären, als darin auf Seite 12 der Start der Maßnahmenstufe 2 ausgesetzt wurde,
- 19 weiter hilfsweise die Beklagte zu verurteilen, den Luftreinhalteplan München (8. Fortschreibung, bekannt gemacht im Amtsblatt der Beklagten Nr. 1/2023 vom 10.1.2023 in der Fassung der Anpassung, bekannt gemacht im Amtsblatt der Beklagten Sondernummer 2/2023 vom 28.9.2023) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortzuschreiben.
- 20 Zur Begründung ihrer Klage führen die Kläger im Wesentlichen aus:
- 21 Die Luftreinhalteplanung der Beklagten ermögliche in der angepassten Fassung keine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte mehr. Letzteres sei aber nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, welcher Art 23 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 der Richtlinie 2008/50/EG („Luftqualitätsrichtlinie“; im Folgenden: RL 2008/50/EG) in das nationale Recht umsetze, geboten.
- 22 Der NO₂-Jahresmittelgrenzwert von 40 µg/m³ werde im Stadtgebiet der Beklagten weiter nicht eingehalten. Die von der fachgutachterlichen Stellungnahme im Juli 2023 prognostizierte positive Entwicklung (Verringerung der Überschreitung an einer einzelnen Messstation auf einen Jahresmittelwert von 41-42 µg/m³) sei nicht eingetreten; für

das gesamte Jahr 2023 läge der gemessene Mittelwert für die Messstelle Landshuter Allee LÜB bei über 45 µg/m³. Neu hinzu komme eine erstmalige Überschreitung an der Messstelle Moosacher Straße in Höhe von 43 µg/m³. Angesichts eines Wertes von über 45 µg/m³ sei absehbar, dass auch in 2024 keine Einhaltung des Grenzwerts gelingen könne, sondern stattdessen mit einer Überschreitung von mehr als 1 µg/m³ (als möglicher Toleranzschwelle) zu rechnen sei.

- 23 Die von den Beteiligten in der Vereinbarung vom 27. September 2022 festgelegten gestuften Verkehrsverbote seien ein nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verhältnismäßiges Instrument, welches insbesondere auch der unionsrechtlich vorgegebenen (strengerer) Ergebnisverpflichtung zur Einhaltung eines Grenzwerts (Art. 2 Nr. 5 RL 2008/50/EG) und nicht bloß eines (dann weniger strengen) langfristigen Ziels (Art. 2 Nr. 14 RL 2008/50/EG) oder eines Zielwerts (Art. 2 Nr. 9 RL 2008/50/EG) genüge. Dementsprechend könne dem Europäischen Gerichtshof zufolge eine Zielverfehlung nur bei Vorliegen „höherer Gewalt“ gerechtfertigt sein (EuGH, U.v. 19.12.2012 – C-68/11 „Kommission/Italien“). Das Bundesverwaltungsgericht sei dieser Linie in seinem Urteil vom 27. Februar 2020 (7 C 3.19 – juris Rn. 37) gefolgt. Die Beklagte missverstehe diese Rechtsprechung, wenn sie davon ausgehe, dass Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung nicht mehr in ihrer Abfolge fortgesetzt werden könnten, wenn ohne Fortsetzung im Folgejahr nur noch mit einer leichten Überschreitung von maximal 1 µg/m³ zu rechnen sei. Das Bundesverwaltungsgericht habe seine Rechtsprechung nur auf die Frage der ursprünglichen Einführung eines Verkehrsverbots für Dieselfahrzeuge bezogen, welches bei einer Grenzwertüberschreitung von 1 µg/m³ (dann) unverhältnismäßig sei.
- 24 Ziel bzw. Begehren der Klage sei es, eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung zu gewährleisten, wofür verwaltungsprozessrechtlich zwei Wege denkbar seien: Eine Leistungsklage auf Fortschreibung als eine Art Normerlassklage und eine nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG i.V.m. § 47 VwGO zulässige Verbands-Normenkontrolle. Letztere sei ein einfacherer und damit vorrangiger Weg, um das Rechtsschutzziel der Kläger zu erreichen. Denn nach Aufhebung einer zeitlich später erlassenen Norm gelte die zeitlich früher erlassene unverändert fort bzw. lebe wieder auf (vgl. BVerwG, U.v. 10.8.1990 – 4 C 3.19 – juris). Dass in der angepassten Fassung der 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans Fristen enthalten seien, die bei seinem „Wiederaufleben“ bereits verstrichen wären (Maßnahmenstufe 2 zum 1. Oktober 2023) bzw. unmittelbar bevor-

stehen würden (Maßnahmenstufe 3 zum 1. April 2024), stehe nicht entgegen. Den daraus resultierenden Bedenken bzgl. der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen – etwa ob Maßnahmenstufe 3 überhaupt erforderlich sein könne, wenn zuvor Maßnahmenstufe 2 als milderes, aber möglicherweise ausreichend effektives Mittel nicht umgesetzt worden sei – könne im Vollzug begegnet werden. Verkehrsbeschränkungen in Luftreinhalteplänen würden nicht unmittelbar gelten. Im Rahmen des notwendigen Vollzugs könnte die Beklagte dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen, indem sie die Reihenfolge der Maßnahmenstufen wahre und den zeitlichen Abstand der Stufen zur Überprüfung, ob das Emissionsminderungspotenzial der zweiten Stufe genüge, einhalte. Soweit damit Inhalt und Vollzug der 8. Fortschreibung divergieren, könne die Beklagte eine in den Daten (Maßnahmenstart) angepasste 8. Fortschreibung veröffentlichen, wofür es keiner erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfe. Ebenso käme in Betracht, dass das Gericht eine Unwirksamkeit zu einem späteren, im Urteil zu benennenden Zeitpunkt ausspreche, um der Beklagten Zeit für eine Nachjustierung zu geben.

- 25 Soweit das Rechtsschutzziel der Kläger nur mit einer Leistungsklage auf Fortschreibung erreichbar sei, müsse das Gericht die Fristen zur Nachjustierung der 8. Fortschreibung so kurz halten, dass kein relevanter zeitlicher Verzug damit verbunden sei. Letztendlich müssten nur die Daten angepasst werden, das System als solches nicht.
- 26 Die Beklagte beantragt,
- 27 die Klage abzuweisen.
- 28 Soweit die Kläger eine Unwirksamkeitserklärung der Anpassung der 8. Fortschreibung verfolgen würden, sei die Klage mangels Rechtsschutzbedürfnis unzulässig. Denn dafür müsste die Aufhebung der Anpassung zu einem Wiederaufleben der (ursprünglichen) 8. Fortschreibung führen. Davon könne nicht ausgegangen werden, weil die 8. Fortschreibung zeitlich gestaffelte, tagesscharfe Vorgaben mache, welche nach § 40 Abs. 1, § 47 Abs. 6 BImSchG auch tagesgenau umzusetzen seien. Die für 1. Oktober 2023 vorgesehene Maßnahmenstufe 2 habe sich daher wegen Zeitablaufs erledigt; eine rückwirkende Beschilderung sei nicht möglich (vgl. VG Hamburg, U.v. 12.5.2023 – 5 K 3422/18 – juris Rn. 175). Selbst die Maßnahmenstufe 3 sei angesichts des notwendigen Verwaltungsvorlaufs von mindestens sechs Monaten für die Beauf-

tragung und Erstellung einer Vielzahl von Verkehrsschildern nicht mehr in der ursprünglichen Fassung umsetzbar. Das Wiederaufleben der Maßnahmenstufe 3 ohne nennenswerte Übergangsfrist widerspräche außerdem dem Gebot der Verhältnismäßigkeit, zumal nach Schätzung der Beklagten ca. 18.200 Pkw vom Wegfall der allgemeinen Ausnahme betroffen wären. Eine gerichtliche Abänderung der überholten Fristen würde unzulässig in die Planungskompetenz der Beklagten eingreifen (vgl. BVerwG, U.v. 16.4.2015 – 4 CN 2.14 – juris Rn. 7 f.). Das von den Klägern vorgeschlagene Umsetzungsersuchen beim Vollzug widerspreche der strikten Umsetzungspflicht des § 47 Abs. 6 BImSchG.

- 29 Auch soweit die Kläger hilfsweise die Verurteilung zur Fortschreibung beantragen, fehle ihnen das Rechtsschutzbedürfnis. Die Beklagte habe ohnehin vor, am 24. April 2024 in der Stadtratsvollversammlung über die Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu entscheiden. Dabei würden sowohl das Zügigkeitsgebot als auch die sichere Einhaltung der Grenzwerte eine wesentliche Rolle spielen. Eine vorangehende „Abmahnung“ der Beklagten durch ein „Bescheidungsurteil“ sei weder zielführend noch erforderlich, zumal der für das weitere Vorgehen notwendige, komplexe Abwägungsprozess Sache des Stadtrats sei.
- 30 Die Klage sei zudem unbegründet.
- 31 Die Anpassung der 8. Fortschreibung sei durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht nur gerechtfertigt, sondern angesichts der im Juli 2023 prognostizierten, nur geringfügigen Grenzwertüberschreitung im Jahre 2023 lediglich an einem Hotspot und der prognostizierten Grenzwerteinhaltung im Jahr 2024 geboten gewesen. Die Beklagte habe dabei insbesondere die 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans nicht insgesamt aufgehoben, sondern nur das Inkrafttreten der Maßnahmenstufe 2 zeitlich so lange hinausgeschoben, bis eine sichere Prognose der Schadstoffbelastung erfolgen könne. Dieses Vorgehen habe die europarechtliche Ergebnisverpflichtung zur Grenzwerteinhaltung ebenso wie den diese Verpflichtung begrenzenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt.
- 32 Ein Verstoß gegen das Gebot zügiger Einhaltung der Grenzwerte bestehe auch weiterhin nicht. Die bereits im Rahmen der Anpassung in Bezug genommene Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Absehen von Verkehrsverboten bei geringfügiger Überschreitung des Grenzwertes (U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19) sei weiterhin

zu beachten. Dem Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 zufolge seien für das Jahr 2024, dem Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplans am 11. Januar 2023, bei Beibehaltung des zonalen Fahrverbots (Maßnahmenstufe 1) je nach Ausnahmeanteil Immissionen in Höhe von 41 µg/m³ (65% Ausnahmen) und 42 µg/m³ (90% Ausnahmen) am Messpunkt Landshuter Allee LÜB und in Höhe von 41 µg/m³ am Messpunkt Moosacher Straße zu erwarten. Im weiteren Folgejahr 2025 sei dann an der Landshuter Allee LÜB je nach Ausnahmeanteil mit einer Grenzwerteinhaltung bzw. -unterschreitung zu rechnen.

- 33 Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Gerichts- und die vorgelegten Behördenakten.

Entscheidungsgründe:

- 34 Die Klage hat teilweise Erfolg.
- 35 1. Entsprechend dem zweiten Hilfsantrag war die Beklagte zu verurteilen, ihren Luftreinhalteplan unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts fortzuschreiben (dazu 1.1). Im Übrigen, d.h. im Hauptantrag und im ersten Hilfsantrag, war die Klage abzuweisen, weil für den jeweils zugrundeliegenden Antrag nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG kein Rechtsschutzbedürfnis besteht (dazu 1.2).
- 36 Vorab ist klarzustellen, dass die von den Klägern im Laufe des Verfahrens vorgenommene Präzisierung und Erweiterung ihrer Klageanträge zulässig war. Die zunächst bei Klageerhebung beantragte Aufhebung der Anpassung der 8. Fortschreibung im Wege einer Leistungsklage („Leistungsklage mit kassatorischer Wirkung“) entspricht hinsichtlich des Rechtsschutzziels der später stattdessen beantragten Verbandsnormenkontrolle (§ 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG), da letztere in der Sache ebenfalls die – deklaratorische oder konstitutive – Unwirksamkeitserklärung (also „Aufhebung“) der Anpassung der 8. Fortschreibung zum Gegenstand hätte. Insoweit handelt es sich, weil die Kläger ihr Klagebegehren nicht verändert, sondern nur den Antrag präzisiert haben, um keine Klageänderung (vgl. dazu Wöckel in Eyermann, 16. Aufl. 2022, § 91 VwGO Rn. 11). Die Erweiterung der Klage auf eine hilfsweise Teilaufhebung (1. Hilfsantrag) in der mündlichen Verhandlung vom 14. März 2024 und eine hilfsweise Verurteilung zur Fortschreibung (2. Hilfsantrag) mit Schriftsatz vom 21. Februar 2024 ist nach

§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 Alt. 1 VwGO (vgl. zur Ergänzung eines Klageantrags um einen Hilfsantrag in Bezug auf dasselbe Rechtsverhältnis Assmann in: Wieczorek/Schütze, ZPO, 5. Aufl. 2023, § 264 ZPO Rn. 32 m.w.N.), jedenfalls aber als Klageänderung i.S.v. § 91 Abs. 1 VwGO zulässig. Sie ist sachdienlich i.S.v. § 91 Abs. 1 Alt. 2 VwGO; zudem hat sich die Beklagte schriftsätzlich nach § 91 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Alt. 2 VwGO dazu (i.E. auch zur Teilaufhebung) eingelassen.

- 37 1.1 Die Klage ist im zweiten Hilfsantrag zulässig und begründet.
- 38 1.1.1 Die Klage ist im zweiten Hilfsantrag zulässig und insbesondere als auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans München gerichtete allgemeine Leistungsklage statthaft (stRspr., vgl. BVerwG, U.v. 5.9. 2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 18; OVG Hamburg, U.v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 – juris Rn. 78; VGH BW, U.v. 29.11.2019 – 10 S 2741/18 – juris Rn. 37; OVG NW, U.v. 31.7.2019 – 8 A 2851 – juris Rn. 79).
- 39 Die Kläger sind als anerkannte Umweltvereinigungen i.S.v. § 3 UmwRG verbandsklagebefugt nach § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchst. a UmwRG i.V.m. § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. der Anlage 5 Nr. 2.2 zum UVPG. Sie waren aufgrund der bei einem Luftreinhalteplan bestehenden Möglichkeit einer Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung beteiligungsberechtigt i.S.v. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchst. b UmwRG (vgl. BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 16 m.w.N.) und haben sich mit Schreiben vom 29. August 2023 in der Sache (form- und fristgerecht) geäußert. Die Kläger machen auch eine Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften (§ 1 Abs. 6 UmwRG) plausibel geltend (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UmwRG). Sie berufen sich vor allem auf eine Verletzung des § 47 BImSchG.
- 40 Den Klägern fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Soweit die Beklagte meint, es bestehe keine Notwendigkeit einer Verurteilung zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans, weil sie beginnend mit der Stadtratssitzung am 24. April 2024 eigeninitiativ der ihr obliegenden Ergebnisverpflichtung nachkommen werde, reicht diese bloße (unverbindliche) Ankündigung angesichts des in § 2 Abs. 1 UmwRG statuierten Verbandsklagerechts nicht aus, um das Rechtsschutzbedürfnis entfallen zu lassen. Denn es ist nicht absehbar, ob sich der Stadtrat für eine der Ergebnisverpflichtung und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügende Fortschreibung des Luftreinhalteplans entscheidet. Ohnehin lässt die Beklagte gleichzeitig vortragen, die Leistungsklage sei un-

begründet, weil aufgrund der „Geringfügigkeitsrechtsprechung“ des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 30 ff.) keine Ergebnis-/Handlungsverpflichtung aus § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG für sie bestehe. Dadurch relativiert sie ihre Ankündigung, zeitnah einzuschreiten, und folglich auch ihre Argumentation betreffend ein fehlendes Rechtsschutzbedürfnis. Der von der Beklagten angeführte „komplexe Abwägungsprozess“ setzt – als ihr zuzugestehendes planerisches Ermessen bzw. ihr zustehende(r) Gestaltungsspielraum/Gestaltungsfreiheit (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 55, 59 m.w.N.) – der Verurteilung zur Fortschreibung Grenzen im Hinblick auf das „Wie“ der Umsetzung der Ergebnisverpflichtung, führt aber nicht so weit, dass ein Klagerecht (auch) in Bezug auf das „Ob“ dieser Verpflichtung entfällt.

- 41 1.1.2 Die Klage ist im zweiten Hilfsantrag auch begründet.
- 42 Den Klägern steht gegenüber der Beklagten aus § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG i.V.m. § 47 Abs. 1 BImSchG (als umweltbezogene Rechtsvorschrift) ein Anspruch auf Änderung (Fortschreibung) des Luftreinhalteplans München zu. Aus § 47 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BImSchG folgt nicht nur die Pflicht zur erstmaligen Aufstellung eines Luftreinhalteplans, sondern auch zur Fortschreibung eines bereits aufgestellten Luftreinhalteplans, wenn dieser nicht den gesetzlichen Anforderungen genügt, den Zeitraum der Überschreitung so kurz wie möglich zu halten. § 2 Abs. 4 Satz 2 UmwRG findet bei Umweltverbandsklagen gegen Luftreinhaltepläne keine Anwendung. Es bedarf insofern der teleologischen Reduktion, weil andernfalls der Gesetzgeber unbeabsichtigt hinter seiner klar zum Ausdruck kommenden Regelungsabsicht zurückbliebe (BVerwG, U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 24; U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 17).
- 43 Eine Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 UmwRG ist darin zu sehen, dass wegen einer Überschreitung des Jahresimmissionsgrenzwerts für Stickstoffdioxid gemäß § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Art. 112 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), der geltende Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG einer von der Beklagten bislang unterlassenen weiteren Fortschreibung bedarf.

- 44 Die derzeitige, am 28. September 2023 als sog. angepasste 8. Fortschreibung bekannt gemachte Fassung des Luftreinhalteplans München legt angesichts der (auch von der Beklagten selbst) für das Stadtgebiet festgestellten und prognostizierten Überschreitungen des Jahresmittelgrenzwerts für Stickstoffdioxid zum für die Beurteilung des (Fort- oder erneuten) Bestehens einer Planungspflicht maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung nicht die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen fest; insbesondere sind die darin enthaltenen Maßnahmen nicht i.S.v. § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG geeignet, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (dazu 1.1.2.1). Um die ihr obliegende Ergebnisverpflichtung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 BImSchG zu erfüllen, muss die Beklagte daher ihren bestehenden Luftreinhalteplan fortschreiben (ändern), um – unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – weitere Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung festzulegen. Auch unter Berücksichtigung des ihr eingeräumten planerischen Gestaltungsspielraums ist sie daher nach Rechtsauffassung des Gerichts verpflichtet, weitere, über die bereits angeordneten Verkehrsverbote hinausgehende Fahrverbote für Dieselfahrzeuge anzuordnen. (dazu 1.1.2.2).
- 45 1.1.2.1 Eine Überschreitung des in § 48a Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV festgelegten Jahresmittelgrenzwerts für Stickstoffdioxid in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ lag an den Messstellen Landshuter Allee LÜB und Moosacher Straße nach den von der Beklagten vorgelegten fachlichen Stellungnahmen im Jahr 2023 vor und ist dort – ohne zusätzliche Maßnahmen zur Luftreinhaltung – laut der Prognose im Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 (mindestens) auch für das Jahr 2024 zu erwarten.
- 46 Der nach § 48a Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV festgelegte Jahresmittelgrenzwert für Stickstoffdioxid in Höhe von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wird nach den jeweils aktuellsten, von den Beteiligten vorgelegten Messberichten an zwei Stellen im Stadtgebiet überschritten; dass die Ermittlung und Bewertung der Messungen und daraus abgeleitete Grenzwertüberschreitungen den Vorgaben der 39. BImSchV entsprechen, wurde von den Beteiligten weder in Zweifel gezogen noch sind solche Zweifel ersichtlich (vgl. dazu Röckinghausen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand September 2023, § 47 BImSchG Rn. 17). Demnach betrug der Jahresmittelwert der NO_2 -Konzentration an der Messstation Landshuter Allee LÜB im Jahr 2023 $45 \mu\text{g}/\text{m}^3$

(vgl. Anlage B2, Bayerisches Landesamt für Umwelt, Vorläufige Jahreskurzauswertung 2023 für Stickstoffdioxid und Feinstaub, S. 3 Tabelle 2) und an der Messstation Moosacher Straße $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (vgl. Anlage B5, Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024, S. 34 Tabelle 46).

- 47 Die gemessenen Grenzwertwertüberschreitungen werden sich – ohne Ergreifen zusätzlicher Maßnahmen – auch (mindestens) im Jahr 2024 fortsetzen. Dies ergibt sich aus den Prognosen im Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024; auf die der Anpassung zugrunde gelegte gutachterliche Kurzprognose vom Juli 2023 kann nicht, auch nicht ergänzend, zurückgegriffen werden. Die dort enthaltenen Prognosen sind, auch soweit sie das Jahr 2024 betreffen, aufgrund der aktualisierten Prognose im Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 überholt. Auf die Frage, ob die Kurzprognose vom Juli 2023 methodisch einwandfrei erarbeitet worden ist und nicht auf unrealistischen Annahmen beruht, kommt es daher nicht mehr an. Dem Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 zufolge reichen die in der derzeitigen Fassung des Luftreinhalteplans festgelegten Maßnahmen nicht aus, um eine Einhaltung des Grenzwerts zu gewährleisten; vielmehr ist mit Grenzwertüberschreitungen sowohl für den Bereich an der Messstation Lands-huter Allee LÜB wie auch für den an der Messstation Moosacher Straße zu rechnen.
- 48 Zur Prognose der Schadstoffbelastung für die Jahre 2024 bis 2026 ist der vorliegenden Entscheidung der Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 zugrunde zu legen. Dieser wurde vor dem maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vorgelegt und genügt auch den methodischen Anforderungen an eine ordnungsgemäße Prognose.
- 49 Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung des Bestehens einer (Fort-)Planungspflicht bzw. eines klägerischen Anspruchs auf Fortschreibung des Luftreinhalteplans ist der der letzten mündlichen Verhandlung (vgl. BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 8.20 – juris Rn. 27). Die vom Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang (a.a.O.) geäußerten denkbaren Grenzen einer „Aktualisierung von Prognosen“ (Berücksichtigung jedenfalls dann möglich, wenn „nicht methodisch vollständig neue Prognosen erstellt und vorgesehene Maßnahmen nicht grundlegend umgestaltet worden sind“) betreffen nach Überzeugung des Senats den vorliegenden Fall nicht. Denn der Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 soll auch nach dem Willen der Beklagten der nächsten Fortschreibung des Luftreinhalteplans zugrunde gelegt werden und nicht die der derzeit

geltenden Fassung zugrundeliegenden Prognosen „aktualisieren“ bzw. „heilen“, sondern diese korrigieren: für 2023 werden Grenzwertüberschreitungen festgestellt und für das Jahr 2024 prognostiziert (s.u.). Im Übrigen ist der Bericht Teil einer jährlich im Auftrag des LfU erstellten Berichtsreihe zu NO₂-Immissionen (Immissionsprognosen) im Stadtgebiet von München. Ein solcher vorhergehender Bericht Müller-BBM vom 31. Januar 2022 („NO₂-Immissionen im Stadtgebiet von München – NO₂-Immissionsprognosen 2022-2026 mit IMMIS^{em/luft}“) lag der (ursprünglichen) 8. Fortschreibung des Luftreinhalteplans bei im Wesentlichen identischer Prognosemethodik zugrunde.

- 50 Der Bericht Müller BBM vom 15. März 2024 genügt zudem den methodischen Anforderungen, welche eine rechtmäßige Luftreinhalteplanung an eine ihr zugrunde zu legende Prognose stellt (vgl. dazu BVerwG, U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 42 f.). Innerhalb der insoweit eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle erachtet der Senat den Bericht bzw. die darin enthaltenen Prognosen als methodisch einwandfrei erarbeitet. Sie beruhen nicht auf unrealistischen Annahmen und das Prognoseergebnis ist einleuchtend begründet. Anhand von der Beklagten zur Verfügung gestellter Verkehrsdaten werden auf Grundlage des Handbuchs für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (HBEFA) mit Hilfe des Rechenprogramms IMMIS^{em/luft} die Luftschadstoffimmissionen berechnet. Im Gegensatz zum gutachterlichen Kurzbericht vom Juli 2023 erfolgen die Berechnungen dabei anhand der „Bundesflotte“ (Anteile der Abgasnormen bei Pkw entspricht dem typischen Bundesdurchschnitt) und nicht auf Basis einer eigens angelegten „Münchner Flotte“, deren methodische Zusammensetzung (Übertragung der Münchner Zulassungszahlen auch auf den Durchgangsverkehr) zumindest Bedenken begegnet (vgl. dazu auch OVG Hamburg – U.v. 29.11.2019 – E 23/18 – juris Rn. 236 ff.). Anders als der Kurzbericht stellt der Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 zur Prognosebasis auch auf die jeweiligen Jahresmittelwerte 2023 ab und bezieht sich nicht auf Jahresmittelwerte hochgerechneter Eingangsdaten. Auch die Kläger ziehen die Prognosemethodik und Tauglichkeit des Berichts Müller-BBM vom 15. März 2024 nicht in Zweifel, zumal der „Vorgängerbericht“ vom 31. Januar 2022, der – wie dargelegt – methodisch weitestgehend identisch vorgeht, von den Beteiligten selbst der gemeinsamen Vereinbarung vom Oktober 2022 zugrunde gelegt wurde. Die Prognosen nehmen zudem nicht nur das Folgejahr (2025), sondern auch das übernächste Jahr 2026 in den Blick, und ermöglichen so auch eine Einschätzung, welche Maßnahmen zur erforderlichen „dauerhaften“ Verminderung von Luftverunreinigungen

festgelegt bzw. festzulegen sind (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 21).

- 51 Zu beachten ist allerdings, dass die im Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 enthaltenen Prognosen für 2024 jeweils von einem Maßnahmenstart ab 1. Januar 2024 ausgehen. Dies führt aber nicht zur Fehlerhaftigkeit der Prognosen für 2024. Denn es handelt sich um keinen Ermittlungs- oder Berechnungsfehler, sondern um einen im Rahmen der Prognosebasis sowie den entsprechenden Berechnungen zur Vergleichbarkeit der Jahresmittelwertprognosen für die Jahre 2024 bis 2026 (und auch der „Kontrollrechnung“ für 2023) bewusst so zugrunde gelegten und definierten Parameter. Die sich daraus für das Prognosejahr 2024 ergebenden Schlussfolgerungen, dass etwaige weitere Maßnahmen aufgrund eines späteren Maßnahmenbeginns die für sie prognostizierte Immissionsreduzierung möglicherweise nicht mehr vollumfänglich erreichen können, sind vielmehr im Rahmen der Ergebnisverpflichtung zu berücksichtigen.
- 52 Damit ist laut der Prognose unter 5.3 (Immissionen Szenariengruppe II – Dieselfahrverbot Stufe 1), Tabelle 49, S. 36 des Berichts Müller-BBM vom 15. März 2024 im vorliegenden Urteil davon auszugehen, dass bei Beibehaltung des bestehenden zonalen Dieselfahrverbots Stufe 1 (inkl. bestehender allgemeiner Ausnahmen) der Jahresmittelwert an NO₂-Immissionen
- 53 an der Messstelle Landshuter Allee LÜB
- 54 2024 zwischen 42 µg/m³ (bei 90% Ausnahmen) und 41 µg/m³ (bei 65% Ausnahmen),
- 55 2025 zwischen 40 µg/m³ (bei 90% Ausnahmen) und 39 µg/m³ (bei 65% Ausnahmen),
- 56 2026 zwischen 39 µg/m³ (bei 90% Ausnahmen) und 38 µg/m³ (bei 65% Ausnahmen)
- 57 sowie an der Messstelle Moosacher Straße – unabhängig vom Ausnahmeanteil –
- 58 2024 41 µg/m³,
- 59 2025 39 µg/m³,
- 60 2026 38 µg/m³
- 61 betragen wird.

- 62 1.1.2.2 Aufgrund dieser bestehenden und prognostizierten Grenzwertüberschreitungen verletzt die Beklagte damit ihre Ergebnisverpflichtung nach § 47 Abs. 1 Satz 1 und Satz 3 BImSchG und ist verpflichtet, ihren Luftreinhalteplan um weitere Maßnahmen zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung zu ergänzen.
- 63 Maßgebliche Bedeutung für die konkrete Ausgestaltung dieser Maßnahmen kommt dabei dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu. Dieser steht einer weiteren Verkehrsbeschränkung im Bereich der Messstelle Landshuter Allee LÜB – anders als die Beklagte meint – zunächst nicht entgegen (dazu 1.1.2.2.1). Der Anspruch der Kläger aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG gebietet vielmehr, aufgrund der Prognosen zur Landshuter Allee LÜB ein Dieselfahrverbot festzusetzen, welches im Ergebnis auch Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V umfasst; dessen konkrete Ausgestaltung unterfällt aber dem planerischen Gestaltungsspielraum der Beklagten (dazu 1.1.2.2.2). Für die Moosacher Straße sind ebenfalls weitere Maßnahmen veranlasst, deren nähere Prüfung und Ausgestaltung ebenfalls dem planerischen Gestaltungsspielraum der Beklagten zuzuordnen sind (dazu 1.1.2.2.3).
- 64 1.1.2.2.1 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz schließt vorliegend die Aufnahme weiterer Maßnahmen in den Luftreinhalteplan München und insbesondere die Festsetzung eines (insoweit „schärferen“ und „neu hinzukommenden“) Dieselfahrverbots, das – sei es streckenbezogen, sei es zonal – für den Bereich der Messstelle Landshuter Allee LÜB auch Fahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V umfasst, nicht aus.
- 65 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beansprucht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Geltung nicht nur hinsichtlich der Frage, wie ein Verkehrsverbot auszugestalten ist, sondern auch bei der vorgelagerten Frage, ob ein Verkehrsverbot anzuordnen ist. Auch wenn ein ganzjähriges Verkehrsverbot die einzige geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte ist, erübrigt sich damit nicht bereits die Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob ein solches Verbot zu verhängen ist (vgl. BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 32 m.V.a. U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 34). Bei einer Überschreitung des Grenzwertes um nur noch 1 µg/m³ im Folgejahr nach Inkrafttreten des Luftreinhalteplanes und gleichzeitig prognostizierter (deutlicher) Unterschreitung des Grenzwertes im übernächsten Jahr ist die Anordnung von Verkehrsverboten regelmäßig nicht geboten. Die Belastungen, die mit (zonalen oder streckenbezogenen) Verkehrsverboten insbesondere für die Eigentümer, Halter und Fahrer von Dieselfahrzeugen verbunden sind,

stehen in einem solchen Fall in keinem angemessenen Verhältnis zu den mit derart geringfügigen und zeitlich begrenzten Grenzwertüberschreitungen verbundenen möglichen Gesundheitsgefahren. Bewegt sich die Überschreitung des Grenzwerts in einem Bereich von nur $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und ist mit einem kontinuierlichen Rückgang der Belastung sowie der alsbaldigen Einhaltung bzw. deutlichen Unterschreitung des Grenzwerts sicher zu rechnen, ist ein Verkehrsverbot daher regelmäßig auch dann nicht geboten, wenn es die einzige geeignete Maßnahme ist, um das Ziel zu einem früheren Zeitpunkt zu erreichen (BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 2.20 – juris Rn. 32 m.V.a. U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 37 f.).

- 66 Die Voraussetzungen, die das Bundesverwaltungsgericht für das Absehen von Verkehrsverboten trotz Grenzwertüberschreitung formuliert, liegen jedenfalls betreffend die Messstelle Landshuter Allee LÜB nicht vor. Wenn man mit der Beklagten als Zeitpunkt des Inkrafttretens des Luftreinehalteplans den 11. Januar 2023 (s.o.) heranzieht, liegt keine Grenzwertüberschreitung von nur noch $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Folgejahr (2024) vor, sondern – selbst bei „fiktivem“, so nicht mehr realisierbarem Maßnahmenbeginn am 1. Januar 2024 (s.o.) – eine zwischen $42 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (bei 90% Ausnahmen) und $41 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (bei 65% Ausnahmen). Auch für das übernächste Jahr 2025 wird keine deutliche Unterschreitung, sondern eine Einhaltung, d.h. $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (bei 90% Ausnahmen), maximal aber eine „geringfügige“ Unterschreitung von $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$, d.h. ein Wert in Höhe von $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (bei 65% Ausnahmen) und damit keine deutliche Unterschreitung prognostiziert. In die Abwägung ist nach Ansicht des Senats zudem einzustellen, dass es sich gewissermaßen schon um den „zweiten Versuch“ der Beklagten handelt, unter Berufung auf diese „Geringfügigkeits-Rechtsprechung“ von weiteren Maßnahmen abzusehen; denn bereits auf Basis des gutachterlichen Kurzberichts aus dem Juli 2023 hat sie sich dieser Argumentation bedient. Die tatsächlich für 2023 gemessenen Werte waren dann aber entgegen der damaligen – wenn auch methodisch zweifelhaften – Prognose deutlich schlechter. Laut Bundesverwaltungsgericht ist ohnehin Voraussetzung, dass mit einer deutlichen Unterschreitung „sicher zu rechnen sein müsse“ (vgl. BVerwG a.a.O.). Umso strengere Anforderungen sind nun an ein beabsichtigtes (wiederholtes) Absehen von Maßnahmen zu stellen.
- 67 1.1.2.2.2 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.

- 68 Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50/EG, ein Verkehrsverbot für Dieselfahrzeuge mit schlechterer Abgasnorm als Euro 6/VI als Maßnahme zu ergreifen, wenn es sich als die einzig geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Grenzwerte erweist (BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris LS. 1 betreffend zonale Fahrverbote und BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris LS. 1 betreffend streckenbezogene Fahrverbote). Kommt die Luftreinhalteplanung diesen Verpflichtungen nach der Richtlinie 2008/50/EG nicht nach, obliegt es den angerufenen nationalen Gerichten, gegenüber der nationalen Behörde jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, damit diese den nach der Richtlinie 2008/50/EG erforderlichen Plan gemäß den dort vorgesehenen Bedingungen erstellt (BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 35 f. m.V.a. EuGH, U.v. 19.11.2014 – C-404/13 [Client Earth] – juris Rn. 58). § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG überlässt es zwar grundsätzlich dem planerischen Gestaltungsspielraum der Behörde, welche Maßnahmen sie festlegt, erlegt ihr jedoch eine Erfolgsverpflichtung – die dauerhafte Verminderung der Luftverunreinigungen – auf. Nach § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG müssen die Maßnahmen zudem geeignet sein, den Zeitraum einer Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten (OVG Hamburg, U.v. 29.11.2019 – 1 E 23/18 – juris Rn. 104).
- 69 Wie oben erwähnt ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch hier, d.h. bei der Frage, wie ein Verkehrsverbot ausgestaltet wird, nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu wahren (vgl. BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 35 ff.; U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 38 ff., U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 33 ff.; U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 25). Neben seiner Ableitung aus dem Rechtsstaatsprinzip und aus dem Wesen der Grundrechte selbst sieht das einfache Recht in § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG für die Luftreinhalteplanung ausdrücklich vor, dass Maßnahmen entsprechend des Verursacheranteils und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit festzulegen sind. Eine staatliche Maßnahme darf auch dann, wenn sie zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet und erforderlich ist, nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. zum Ziel der Maßnahme stehen. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfordert eine Abwägung zwischen dem Nutzen der Maßnahme und den durch diese herbeigeführten Belastungen und setzt den Belastungen hierdurch eine Grenze (vgl. BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 38 f. m.w.N.).

Bei höheren Grenzwertüberschreitungen hängt die Verhältnismäßigkeit von Verkehrsverboten von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere davon ab, wie lang die prognostizierte Dauer der Überschreitung ist und mit welchem Maß an Sicherheit die Einhaltung des Grenzwerts erwartet werden kann. Je kürzer einerseits die Überschreitung andauert und je sicherer die baldige Einhaltung des Grenzwerts zu erwarten ist und je größer andererseits die Auswirkungen eines Verkehrsverbots für die betroffenen Verkehrsteilnehmer und Anwohner von Ausweichstrecken sind, umso eher sind auch höhere Überschreitungen hinnehmbar. Aus § 47 Abs. 4a Satz 1 BImSchG, wonach Dieselverkehrsverbote in der Regel nur in Gebieten in Betracht kommen, in denen der Wert von $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahresmittel überschritten worden ist, ergeben sich über die allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinaus keine weiteren Einschränkungen (BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 2.20 – juris Rn. 32 m.V.a. U.v. 27.2.2020 – 7 C 3.19 – juris Rn. 37 f.).

- 70 Speziell für die (Alternativen-)Prüfung zwischen einem streckenbezogenen oder zonalen Fahrverbot ist im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes insbesondere zu berücksichtigen, dass ein zonales Fahrverbot im Grundsatz die eingriffsintensivere Maßnahme ist und dass beide Fahrverbote insbesondere Anwohner, aber auch (v.a. „regelmäßige“) Anlieger in Relation zu sonstigen Betroffenen (etwa dem „Durchfahrtsverkehr“) erheblich intensiver beeinträchtigen.
- 71 Die nähere Ausgestaltung des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots muss angemessen und für die vom Verbot Betroffenen zumutbar sein. Dies erfordert von der Beklagten eine Abwägung zwischen den mit der Überschreitung der geltenden NO_2 -Grenzwerte verbundenen Risiken für die menschliche Gesundheit mit den Belastungen und Einschränkungen, die mit einem Verkehrsverbot insbesondere für die betroffenen Fahrzeugeigentümer, Fahrzeughalter und Fahrzeugnutzer – und darüber hinaus auch für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft – verbunden sind. Während streckenbezogene Fahrverbote nur einzelne Straßen oder Straßenabschnitte betreffen, gelten zonale für ein großflächiges, aus einer Vielzahl von Haupt- und Nebenstraßen gebildetes zusammenhängendes Verkehrsnetz. Erstere führen lediglich dazu, dass die betroffenen Autofahrer einzelne Fahrtziele nicht oder nur unter Inkaufnahme von mehr oder weniger großen Umwegen erreichen und ihre Fahrzeuge nicht auf den von dem Verbot erfassten Straßen(abschnitten) abstellen können. Derartige Einschränkungen gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer

stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Dies gilt auch für von einem streckenbezogenen Verkehrsverbot betroffene Anlieger und Anwohner. Eine uneingeschränkte Anfahrtsmöglichkeit zu einem Grundstück „bis unmittelbar vor die Haustür“ gehört in städtischen Ballungsgebieten auch für den Eigentümer eines Wohngrundstücks nicht zum Kernbereich des Anliegergebrauchs. Anlieger und Anwohner haben keinen Anspruch auf eine bestimmte Ausgestaltung und einen bestimmten Umfang der Grundstücksverbindung mit der Straße, sofern diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt (vgl. Durner/Papier in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 41 Rn. 64 ff. m.w.N.). Sondersituationen kann insoweit durch Erteilung von Ausnahmegenehmigungen hinreichend Rechnung getragen werden. Hiervon unterscheidet sich die Situation für die betroffenen Autofahrer, Fahrzeughalter und Anwohner bei einem – wie vorliegend – größerem zonalen Fahrverbot. Ein solches Verbot führt für die Bewohner dieser Zone nicht nur dazu, dass sie mit ihren unter das Verbot fallenden Fahrzeugen in einen großflächigen Bereich nicht mehr hereinfahren dürfen, sondern es bewirkt darüber hinaus, dass sie die Fahrzeuge dort auch nicht im öffentlichen Verkehrsraum abstellen können. Im Ergebnis werden die Anwohner einer solchen Zone vielfach veranlasst sein, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen. Aber auch für Autofahrer, die nicht in der Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar. Zwar gilt auch insoweit, dass die Rechtsordnung keinen Anspruch kennt, wonach ein einmal die Zulassungskriterien erfüllendes Kraftfahrzeug zeitlich und räumlich unbegrenzt weiter auf öffentlichen Straßen benutzt werden darf. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist indes stets zu beachten und verbietet es, derartig weitreichende Verkehrsverbote ohne Berücksichtigung der damit für die Betroffenen verbundenen wirtschaftlichen Folgen auszusprechen (vgl. dazu grundlegend BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 38; U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 41)

- 72 Darüber hinaus ist für streckenbezogene wie auch für zonale Fahrverbote zu prüfen, für welche Gruppen, wie beispielsweise Handwerker oder bestimmte Anwohnergruppen, und für welche Einzelpersonen zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Ausnahmen von einem Verkehrsverbot zu gewähren sind. Ausnahmen können hierbei im Rahmen des § 40 Abs. 1 Satz 2 BImSchG und des § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV bewilligt werden. Namentlich § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV lässt nach dem ausdrücklich erklärten Willen des Ordnungsgebers auch individualnützige Ausnahmen im Einzelfall oder für bestimmte Gruppen, wie zum Beispiel Anlieger oder Handwerker,

zu (vgl. BR-Drs. 819/07 S. 9 f.). Auch Ausnahmeregelungen in Gestalt der Einräumung von Übergangsfristen für die Nachrüstung von Dieselfahrzeugen namentlich der Abgasnorm Euro 5 mit geeigneter Abgasreinigungstechnik können ein Baustein zur Herstellung der Verhältnismäßigkeit des in Betracht zu ziehenden Verkehrsverbots darstellen (vgl. dazu grundlegend BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 42; U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 45).

- 73 Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass bestimmte zunächst „denkbare“ und auch im Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024 in den Prognoseszenarien dargestellten Maßnahmen von vorneherein als untauglich ausscheiden, weil sie nicht geeignet i.S.v. § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, nicht erforderlich nach § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG und / oder nicht angemessen (verhältnismäßig i.e.S.) sind. Diese Szenarien bzw. die darin beschriebenen Maßnahmen sind keine taugliche Grundlage für eine weitere Fortschreibung des Luftreinhalteplans München. Im Einzelnen (*Anm.: Soweit im Folgenden – aus Vereinfachungsgründen – im Zusammenhang mit einem Fahrverbot oder allgemeinen Ausnahmen von Dieselmotorkraftfahrzeugen der Schadstoffe Klasse Euro 4/IV die Rede ist, sind damit Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklassen Euro 4/IV und schlechter gemeint.*):
- 74 Maßnahmen, die einen Ausnahmenanteil von nur 20% vorsehen (Teile der Szenariengruppen II und V sowie Szenariengruppen VI und VIII insgesamt)
- 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.
- 76 Laut Ausführungen der Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung wäre zum Erreichen eines solch geringen Ausnahmeanteils die Aufhebung der allgemeinen Ausnahmen für Anwohner und Anlieger notwendig; denn letztere führen – zusammen mit einem nicht näher bestimmbar Anteil an Verstößen gegen das jeweilige Fahrverbot – zu einem tatsächlichen Ausnahmevermögen zwischen 65% bis 90 % vom Fahrverbot (s.o., Stadtratssitzungsvorlage für 26.7.2023).
- 77 Ein derart niedriger Ausnahmeanteil bzw. eine Befolgung des Dieselmotorkraftfahrverbots durch 80% der betroffenen Fahrzeugführer (im Folgenden „Befolgungsanteil“) lässt sich nach

Überzeugung des Senats in der Praxis insbesondere angesichts der dafür notwendigen Vollziehungsmaßnahmen (selbst wenn diese effektiver als derzeit ausgestaltet würden) nicht erreichen. Exemplarisch kann dies insbesondere aus den von der Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Verfahrenszahlen der kommunalen Verkehrsüberwachung abgeleitet werden, wonach betreffend das zonale Dieselfahrverbot Stufe 1 von März bis Oktober 2023 ca. 9.000 Verwarnungen ausgesprochen und 343 Bußgeldverfahren eingeleitet wurden; angesichts eines (laut Bericht Müller-BBM vom 15. März 2024) durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommens von mindestens 107.400 Kfz allein am Messpunkt Landshuter Allee LÜB (als „kleinem Ausschnitt“ des zonalen Fahrverbots) spricht dies für eine relativ geringe Kontrolldichte und damit für einen fehlenden „Befolgungsdruck“. Eine Maßnahme, welche in der Praxis nicht hinreichend effektiv umgesetzt werden kann, ist aber – auch angesichts des europarechtlichen Gebots praktischer Wirksamkeit und Effektivität des Umwelt- und Gesundheitsschutzes (vgl. dazu BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 21 m.w.N.) – zugleich nicht geeignet i.S.v. § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG.

- 78 Eine solche Maßnahme wäre aber auch nach § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG rechtlich nicht umsetzbar (vgl. dazu BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 20), weil sie im konkreten Fall unangemessen (unverhältnismäßig i.e.S.) ist.
- 79 Denn die für Anwohner und (v.a. regelmäßige) Anlieger mit einem (v.a. zonalen, aber auch streckenbezogenen) Fahrverbot verbundenen Einschränkungen stellen einen intensiven Eingriff in deren Rechte nicht zuletzt aus Art. 2 Abs. 1 GG dar – gerade im Bereich innerhalb oder auf dem Mittleren Ring, der die Münchner Innenstadt umschließt. Eine fehlende allgemeine Ausnahme vom (bestehenden) zonalen Fahrverbot würde angesichts dessen großen Geltungsbereichs dazu führen, dass viele tausend Anwohner und Anlieger faktisch großflächig aus der Münchner Innenstadt „ausgesperrt wären“ (s.o., die Beklagte selbst geht von geschätzt 18.200 Pkw bei Maßnahmenstufe 3 aus). Aber auch ein streckenbezogenes Fahrverbot hätte – angesichts der für seine Effektivität notwendigen Dimensionierung – eine zwar nicht so gravierende, aber immer noch erheblich nachteilige Wirkung für die unmittelbar von ihm betroffenen Anlieger und Anwohner. Demgegenüber sind „sonstige“ Fahrende – gerade im Bereich des Mittleren Rings also der „Durchfahrtsverkehr“ – deutlich weniger betroffen. Sie müssen zwar mehr oder weniger große – in München schon angesichts der bestehenden Umweltzone zur Verfügung gestellte – Umwege in Kauf nehmen; die Erreichbar-

keit ihres Ziels wird aber – anders als bei Anwohnern und Anliegern – durch das Fahrverbot im Grundsatz nicht komplett verhindert. Derartige Einschränkungen für den „Durchgangsverkehr“ gehen ihrer Intensität nach nicht über sonstige straßenverkehrsrechtlich begründete Durchfahrt- und Halteverbote hinaus, mit denen Autofahrer stets rechnen und die sie grundsätzlich hinnehmen müssen. Wägt man diese (Grundrechts-)Eingriffe gegeneinander ab, so sind die Rechte und Interessen der Anlieger angesichts des ungleich intensiveren Eingriffscharakter deutlich höher zu gewichten und damit vorrangig gegenüber den Rechten und Interessen des „Durchgangsverkehrs“.

- 80 Diese Überlegungen beanspruchen dabei nicht nur für (Anwohner-/Anlieger-)Dieselkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V, sondern auch für solche der Schadstoffklasse Euro 4/IV (noch) Geltung. Zwar nimmt der Anteil der Dieseldkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 4/IV (und schlechter) stetig ab (vgl. Tabelle 22, S. 16 im Bericht Müller-BBM vom 15.3.2024). Ebenso steht diesen Fahrzeughaltern infolge der schon lange zurückliegenden Einführung der Schadstoffklasse Euro 4/IV (1.1./1.10.2006) grundsätzlich ein allenfalls reduzierter Vertrauensschutz dahingehend zu, dass sie ihr Kraftfahrzeug auch künftig noch uneingeschränkt nutzen können (vgl. dazu BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 30.17 – juris Rn. 42). Absolut betrachtet wird aber zumindest die kommenden zwei bis drei Jahre noch eine erhebliche Anzahl an Anwohnern/Anliegern mit Dieseldkraftfahrzeugen der Schadstoffklasse Euro 4/IV betroffen sein. Zudem nimmt der Anteil gleichermaßen bei Anwohnern/Anliegern und „Durchfahrenden“ ab. In dem Maße, in welchen die Anwohner/Anlieger infolge der sinkenden Fahrzeuganzahl und der länger zurückliegenden Erstzulassung weniger schutzwürdig sind, gilt dies gleichermaßen auch für die „Durchreisenden“.
- 81 Zusammenfassend lässt sich insoweit festhalten: Weitere Maßnahmen anlässlich der Grenzwertüberschreitung an der Messstelle Landshuter Allee LÜB zulasten der Anlieger und Anwohner der (um den Mittleren Ring erweiterten) Umweltzone in Form einer Aufhebung der allgemeinen Ausnahmen sind derzeit unverhältnismäßig bzw. können allenfalls dann verhältnismäßig werden, wenn – was vorliegend nicht der Fall ist (s.u.) – mildere, aber gleich effektive Mittel nicht mehr zur Verfügung stehen.
- 82 Damit sind die Szenariengruppen VI und VIII insgesamt sowie die Szenariengruppen II und V, soweit sie auf einen Ausnahmeanteil von 20% abstellen, keine taugliche Grundlage für weitere Maßnahmen.

- 83 Maßnahmen basierend auf Prognosen, welche bei streckenbezogenem Fahrverbot mit einem Ausnahmeanteil von 65% rechnen (Teile der Szenariengruppen V, VII, IX)
- 84 Nach Ansicht des Senats käme die Beklagte ihrer Ergebnisverpflichtung aus § 47 Abs. 1 BImSchG auch nicht nach, wenn sie ein streckenbezogenes Fahrverbot anordnet (für die Schadstoffklassen Euro 4/IV und 5/V; vgl. aber zu Untauglichkeit eines streckenbezogenen Fahrverbots für Euro 4/IV noch unten), welches auf einer Prognose basiert, die mit lediglich 65% Ausnahmen von einem solchen Fahrverbot rechnet. Denn selbst eine „Befolgungsquote“ von 35% erscheint (jedenfalls) bei einem streckenbezogenen Fahrverbot in der praktischen Umsetzung realistisch betrachtet nicht erreichbar.
- 85 Die bisherigen Prognosen im (der ursprünglichen 8. Fortschreibung zugrunde liegenden) Bericht Müller-BBM vom 31. Januar 2022, aber auch in der Auswertung der Verkehrsuntersuchung vom 25. April 2023 (s.u.) gehen – bei bis dato allein gegenständlichen zonalen Fahrverboten – von einem tatsächlichen Ausnahmevolumen zwischen 65% bis 90% aus. Bei zonalen Fahrverboten besteht aber im Vergleich zu streckenbezogenen die Möglichkeit eines effektiveren Vollzugs. Denn bei einem streckenbezogenen Fahrverbot können Kontrollen (als Grundlage eines Vollzugs auch unter „generalpräventiven Gesichtspunkten“) letztendlich nur im fließenden Verkehr, sprich nur unmittelbar während der Nutzung des betroffenen Straßenabschnitts, erfolgen und erfordern wohl eine Überprüfung der Fahrzeugpapiere vor Ort. Diese Kontrollen sind zudem durch die dafür zuständige Landespolizei und nicht durch die Beklagte selbst durchzuführen. Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Landespolizei ihrer Aufgabe, bestehende Verkehrsverbote zu vollziehen, in ausreichendem Maße nachkommt, hat die Beklagte dies so 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. Denn hier können neben Kontrollen im fließenden auch Kontrollen im ruhenden Verkehr vorgenommen werden, welche aufgrund mehrerer Aspekte einen deutlich effektiveren Vollzug ermöglichen. Zum einen dürften Kontrollen im ruhenden Verkehr praktisch deutlich einfacher zu bewerkstelligen sein als Kontrollen im fließenden Verkehr – insbesondere an der Lands-huter Allee, einer (pro Fahrtrichtung) mehrstreifigen Straße mit einem durchschnittlichen täglichen Verkehrsaufkommen von über 100.000 Kraftfahrzeugen. Zum anderen ist für Kontrollen im ruhenden Verkehr (auch) die kommunale Parkraumüberwachung

der Beklagten zuständig; die Beklagte kann insoweit also die Kontrolldichte selbst steuern.

- 86 Eine Übertragung des für zonale Fahrverbote ohnehin als „Untergrenze“ angenommenen Ausnahmevervolumens in Höhe von 65% auf streckenbezogene Fahrverbote scheidet nach Auffassung des Senats daher aus.
- 87 Fortgeltung des bestehenden zonalen Fahrverbots für Dieselmotorkraftfahrzeuge Schadstoffklasse Euro 4/IV und (hinzutretendes) streckenbezogenes oder zonales Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge Schadstoffklasse Euro 5/V mit allgemeinen Ausnahmen
- 88 Aus dem generellen Ausschluss von Prognosen mit einem angenommenen Ausnahmevervolumen von 20 % und dem Ausschluss von Prognosen mit einem angenommenen Ausnahmevervolumen von 65 % bei streckenbezogenen Fahrverboten folgt im Ergebnis zugleich, dass das derzeit geltende zonale Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse 4/IV weiterhin Bestand haben muss und insbesondere nicht durch ein streckenbezogenes Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge (auch) der Schadstoffklasse 4/IV ersetzt werden kann. Denn das einzig verbleibende Szenario, ein Teil der Szenariengruppe V, prognostiziert bei einem (rein) streckenbezogenen Fahrverbot für Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 4/IV und Euro 5/V (anstatt des bestehenden zonalen Fahrverbots) und einem Ausnahmevervolumen von 90% für 2024 (selbst bei einem fiktiven Maßnahmenstart zum 1.1.2024) eine Grenzwertüberschreitung ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und für 2025 eine exakte Grenzwerteinhaltung ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$); eine schnellstmögliche und sichere Einhaltung der Grenzwerte wäre damit, berücksichtigt man die dazu vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Anforderungen, nicht gewährleistet.
- 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/V und allgemeine Ausnahmen davon für Anwohner und Anlieger vorsieht.
- 90 Die Beklagte hat also im Wesentlichen die Alternativen, entweder das bestehende zonale Fahrverbot auf Dieselmotorkraftfahrzeuge der Schadstoffklasse Euro 5/V auszuweiten

oder um ein streckenbezogenes Fahrverbot für Dieselfahrzeuge (auch) der Schadstoffklasse Euro 5/V zu ergänzen, abzuwägen. Dabei hat sie, über die oben bereits erläuterten allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hinausgehend, insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:

- 91 Maßnahmen, die eine sichere und deutliche Reduzierung der NO₂-Immissionen gewährleisten
- 92 Trotz des schon seit 1. Januar 2010 verbindlich geltenden NO₂-Jahresmittelgrenzwerts (vgl. dazu etwa BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 14) ist es betreffend den Messpunkt Landshuter Allee LÜB bisher nicht gelungen, im Luftreinhalteplan ausreichend wirksame Maßnahmen zur effektiven Schadstoffreduzierung, die die Einhaltung des Grenzwertes sicherstellen, vorzusehen. Dass diese fortlaufende Grenzwertüberschreitung weitgehend in die Verantwortlichkeit des dafür bis Mitte 2021 zuständigen Freistaats Bayern fällt, relativiert oder vermindert nicht den nun bei der Beklagten liegenden gesetzlichen Handlungsauftrag. Je länger eine Grenzwertüberschreitung trotz mehrfach zur Reduzierung ergriffener, aber nicht ausreichend effektiver Maßnahmen andauert, desto strengere Maßstäbe sind an die Effektivitätsprognose und das Reduktionspotential weiterer, im Rahmen der Fortschreibung zu erwägender Maßnahmen zu stellen. Denn bei der Beurteilung, ob ein Luftreinhalteplan dem (unionsrechtlich hinterlegten) Gebot des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG, den Zeitraum der Nichteinhaltung der Grenzwerte so kurz wie möglich zu halten, genügt, ist auch die Länge des Zeitraums zu betrachten, die eine Grenzwertüberschreitung bereits anhält (vgl. BVerwG, U.v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 – juris Rn. 31 u.V.a. EuGH, U.v. 5.4.2017 – C-488/15 – juris Rn. 115). Maßnahmen, die eine sichere und deutliche Reduzierung der NO₂-Immissionen gewährleisten, indem sie eine deutliche Grenzwertunterschreitung und nicht nur eine „exakte“ Grenzwerteinhaltung oder geringfügige Unterschreitung prognostizieren, sind angesichts des vorliegend langen Überschreitungszeitraums und der damit verbundenen bereits realisierten und fortbestehenden Gesundheitsgefahren im Grundsatz also vorzugswürdig. Prognoseunsicherheiten, mit denen stets zu rechnen ist, wirken sich angesichts dessen umso mehr zulasten der Beklagten aus. Ein Verstoß gegen das Übermaßverbot allein auf Basis der prognostizierten Unterschreitung würde insoweit erst vorliegen, wenn offensichtlich ist, dass es sich um „überschießende“ Maßnahmen handeln würde. Dies ist betreffend den Messpunkt Landshuter Allee LÜB angesichts der jeweils prognostizierten Reduzierungen aber je-

denfalls bis (einschließlich) 2025 bei keiner vorgeschlagenen und in Frage kommenden Maßnahme der Fall. Mit anderen Worten: Eine Maßnahme, der für 2025 eine Prognose mit bloß exakter Grenzwerteinhaltung oder nur „knapper“ Unterschreitung ($39 \mu\text{g}/\text{m}^3$) zugrunde liegt, ist daher allenfalls eingeschränkt geeignet i.S.v. § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG. Auch insoweit verbleibt es bei der Feststellung, dass sowohl Szenarien mit zonalem (Szenariengruppen III und IV) als auch streckenbezogenem Fahrverbot (Szenariengruppe VII – eingeschränkt wg. $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in 2025 und Szenariengruppe IX – „uneingeschränkt“) in Betracht kämen.

93 Effektiver Vollzug/Vollzugskonzept

94 Weiter sollte die Beklagte im Rahmen der notwendigen Fortschreibung den Vollzug der hinzukommenden, aber auch der bestehenden Maßnahmen (stärker) in den Blick nehmen. Mit den oben schon dargelegten Erwägungen zu Kontrollen im fließenden und ruhenden Verkehr erscheint ein rein zonales Fahrverbot (Euro 5/V 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/V). Ohnehin läge es nahe, über die unmittelbare Prüfung der Vollziehbarkeit hinaus ein grundlegendes Vollzugskonzept zu entwickeln und in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. Denn je effektiver der Vollzug der bestehenden und hinzukommenden Maßnahmen ist, desto höher ist die Chance, auf noch weitergehende Maßnahmen verzichten (insbesondere auf eine ggf. als nächstes in Betracht zu ziehende Aufhebung der allgemeinen Ausnahmen für Anwohner und Anlieger, ehemalige Maßnahmenstufe 3) oder sogar Maßnahmen perspektivisch stufenweise wieder aufheben zu können.

95 Schnellere Umsetzbarkeit

96 Ein weiterer wichtiger Abwägungsaspekt wird die Frage sein, wie schnell und effektiv die zu ergreifende Maßnahme praktisch umsetzbar ist („Maßnahmenbeginn“). 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. Die praktische Umsetzung wäre also erheblich leichter. Ein Großteil der erforderlichen Beschilderung – welche die Beklagte laut eigenem Vortrag

als wesentlichen Faktor für die zügige Realisierbarkeit eines Fahrverbots erachtet – könnte bestehen bleiben; es müssten im Wesentlichen schlicht die Ziffern („schlechter als“) „5/V“ durch („schlechter als“) „6/VI“ ersetzt werden.

- 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.
- 98 Verlagerungsverkehr (Zusammenfassung der Verkehrsuntersuchung 25. April 2023)
- 99 Zur ersten Bewertung der im Zuge der 8. Fortschreibung festgelegten Maßnahmen hatte die Beklagte ein Verkehrsplanungs-Sachverständigenbüro beauftragt. Das daraufhin erstellte Gutachten vom 25. April 2023 („Luftreinhalteplan Landeshauptstadt München – 8.Fortschreibung – Zusammenfassung der Verkehrsuntersuchung“; Behördenakten S. 315 ff.) kam zum Ergebnis, dass ein zonales Fahrverbot gegenüber einem streckenbezogenen die vorzugswürdigere Maßnahme zur schnellstmöglichen Zielerreichung bei gleichzeitiger Minimierung verkehrsverlagerungsbedingter Folgewirkung sei (vgl. dort S. 29 f. „Gesamtabwägung“). Zum einen, weil damals noch an allen vier Hotspots innerhalb des Mittleren Rings Grenzwertüberschreitungen festzustellen waren. Zum anderen aber auch, weil streckenbezogene Dieselfahrverbote auf dem (gesamten) Mittleren Ring zu netzweiten Verkehrsverlagerungen führen würden, während sich bei einem zonalen Fahrverbot die Verlagerung auf eine Nord-West-Süd-Achse begrenzen würde. Mit einem zonalen Fahrverbot würde daher (so damals die

Schlussfolgerung) Mehrverkehr in Wohngebieten oder anderen, bezüglich Lufthygiene und Lärm sensiblen Bereichen weiträumiger vermieden.

- 100 Die Beklagte wird zu prüfen haben, inwieweit diese Feststellungen auf die aktuelle Situation (in welcher ja bereits ein zonales Fahrverbot besteht und zudem nicht alle vier „bisherigen“ Hotspots Überschreitungen aufweisen) übertragbar sind und gegen ein streckenbezogenes Fahrverbot sprechen.
- 101 1.1.2.2.3 Auch anlässlich der Grenzwertüberschreitungen am Messpunkt Moosacher Straße besteht, wie oben ausgeführt, aufgrund § 47 Abs. 1 Satz 1 und 3 BImSchG eine Pflicht der Beklagten zur Fortschreibung ihres Luftreinhalteplans. Insoweit sind aber zum jetzigen Zeitpunkt Verkehrsverbote noch nicht zwingend geboten. Denn im Unterschied zum Messpunkt Landshuter Allee LÜB besteht – jedenfalls den Messungen zufolge – die Grenzwertüberschreitung erst seit rund einem Jahr. Das insoweit zunächst ebenfalls geltende Gebot schnellstmöglicher Grenzwerteinhaltung wird somit den bereits dargelegten Kriterien des Bundesverwaltungsgerichts folgend in größerem Umfang vom Gebot der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Zudem prognostiziert das Szenario X für 2025 – allerdings unter Zugrundelegung bloß des derzeit geltenden Dieselfahrverbots Stufe 1 – bei Installation einer Lichtsignalanlage bereits eine NO₂-Reduzierung auf 38 µg/m³. Auch wenn die Auswirkungen einer „Verschärfung“ des Dieselfahrverbots (streckenbezogen oder zonal) anlässlich des Messpunkts Landshuter Allee LÜB hier noch nicht berücksichtigt sind, folgt daraus, auch angesichts der (seit Messungsbeginn) dann eher kurzen Dauer der Überschreitung, noch keine zwingende Notwendigkeit eines Fahrverbots. Insoweit wird die Beklagte in ihrem planerischen Gestaltungsspielraum vielmehr die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit (mindestens) von Einzelmaßnahmen zu prüfen haben.
- 102 1.2 Sowohl Haupt- als auch erster Hilfsantrag sind unzulässig, weil den Klägern insoweit jeweils das Rechtsschutzbedürfnis fehlt.
- 103 Beide Klageanträge sind zwar nach Ansicht des Senats als sog. subsidiäre Verbands-Normenkontrollen statthaft gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG i.V.m. § 47 VwGO. Denn ein Luftreinhalteplan ist zunächst ein Plan i.S.v. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, der in den Anwendungsbereich des UmwRG fällt (vgl. dazu 1.1); die Kläger (Antragsteller) sind anerkannte Umweltvereinigungen. Ebenso wenig sind – bezogen auf das insoweit verfolgte Rechtsschutzziel der Kläger – eine Gestaltungs- oder Leistungsklage bzw.

ein Antrag „direkt“ nach § 47 VwGO (vorrangig) statthaft. Einer Gestaltungsklage sowie einem Antrag nach § 47 VwGO steht jeweils die Rechtsnatur eines Luftreinhalteplans entgegen, der nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts als auf den staatlichen Binnenbereich bezogener Handlungsplan konzipiert und einer Verwaltungsvorschrift ähnlich ist (vgl. BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 35 a.E. m.V.a. U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – juris Rn. 18); er ist also weder Verwaltungsakt (§ 42 VwGO) noch Rechtsvorschrift (§ 47 VwGO). Aber auch eine Leistungsklage ist für das mit dem Hauptantrag und dem ersten Hilfsantrag spezifisch verfolgte Rechtsschutzziel einer „schnellstmöglichen Verschärfung“ nicht erreichbar. Wenn die Annahme der Kläger, der Luftreinhalteplan München würde bei Unwirksamkeitserklärung der Anpassung in seiner zuvor geltenden Fassung (8. Fortschreibung) inkl. der darin vorgesehenen Maßnahmenstufen 2 und 3 „wiederaufleben“ (vergleichbar zum für Rechtsnormen geltenden Lex-posterior-Grundsatz; vgl. BVerwG, U.v. 10.8.1990 – 4 C 3.19 – juris), zuträfe, wäre der Antrag nach § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG tatsächlich schneller und effektiver als eine Leistungsklage, mit der die Beklagte „nur“ zur Fortschreibung verurteilt würde (vgl. zu derartigen Überlegungen bei Bebauungsplänen auch Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 69a), zumal die VwGO keine (von den Klägern zunächst so erhobene) „Leistungsklage mit kassatorischer Wirkung“ vorsieht (vgl. dazu OVG NW, U.v. 17.11.2020 – 15 A 3460.18 – juris Rn. 75 ff.). Somit verbleibt – für dieses Rechtsschutzziel – nur noch der damit statthafte Antrag nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 UmwRG. Denn die Frage des „Wiederauflebens“ ist keine der Statthaftigkeit (sondern des Rechtsschutzbedürfnisses).

- 104 Indessen fehlt beiden Klageanträgen das Rechtsschutzbedürfnis.
- 105 Ob und inwieweit ein solches „Wiederaufleben“ von Luftreinhalteplänen denkbar und rechtlich möglich ist, hängt wesentlich auch von der Rechtsnatur ab, die man ihnen zuspricht (vgl. zur Diskussion um die Rechtsnatur eines Luftreinhalteplans den Überblick von Röckinghausen in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 47 BImSchG Rn. 62). Folgt man dem Bundesverwaltungsgericht und ordnet Luftreinhaltepläne nicht als Rechtsnormen, sondern als Handlungspläne mit einer Rechtsnatur ähnlich zu Verwaltungsvorschriften ein, verbietet sich jedenfalls ein (unmittelbarer) Rückgriff auf den Lex-posterior-Grundsatz, der gewohnheitsrechtlich nur für Rechtsnormen besteht (vgl. betreffend Bebauungspläne BVerwG, B.v. 16.5.2017 – 4 B 24.16 – juris Rn. 4 m.V.a. B.v. 19.4.2010 – 4 VR 2.09 – juris Rn. 2), weil Verwaltungsvorschriften von vornherein

anderen Regeln als Normen folgen (vgl. Möstl in Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 19 Rn. 44 m.w.N. und zur Nichtübertragbarkeit der Grundsätze des Nichtigkeitsdogmas BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 4.20 – juris Rn. 35 a.E.). Im Bereich der Luftreinhalteplanung ist auch keine Regelung ersichtlich, die die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes anordnen oder nahelegen würde.

- 106 Wenn man – je nach Rechtsnatur – ein Wiederaufleben eines früheren Lufthalteplans bei Unwirksamkeit des diesen ändernden Plans nicht kategorisch ausschließen will, könnte dafür ein Rückgriff auf den tatsächlich oder ggf. ergänzend sogar auf den hypothetischen Willen des Plangebers ein taugliches Abgrenzungsinstrument sein. So könnte man – wiederum angelehnt ans Bauleitplanverfahren – darauf abstellen, was der Plangeber mit der zuletzt vorgenommenen Planänderung beabsichtigte. Wollte er den bisherigen Luftreinhalteplan „auf jeden Fall“ aufheben oder hätte er (ggf. hypothetisch) – wenn ihm die Rechtswidrigkeit/Unwirksamkeit der vorgenommenen Änderung bewusst gewesen wäre – dann zumindest gewollt, dass die alte Fassung bestehen bleibt bzw. wiederauflebt. Einen zumindest ähnlichen Ansatzpunkt formuliert die Rechtsprechung bei der Überprüfung von Bebauungsplänen, wenn ein Wiederaufleben entgegen des Lex-posterior-Grundsatzes ausgeschlossen werden soll: Möchte die Gemeinde ein Wiederaufleben vermeiden, sollen mithin die Festsetzungen des früheren Bebauungsplans auf jeden Fall – und sei es bei Unwirksamkeit der Festsetzungen des neuen Bebauungsplans auch ersatzlos – beseitigt werden, muss sie einen – im textlichen Teil des Plans zum Ausdruck zu bringenden – Aufhebungsbeschluss fassen (so BVerwG, B.v. 16.5.2017 – 4 B 24.16 – juris Rn. 4). Da bei Luftreinplänen – wie eben dargestellt – der Lex-posterior-Grundsatz gerade keine Anwendung findet, könnte dieser Ansatz – wenn überhaupt – vorliegend eher „umzudrehen“ sein: Will ein Plangeber, dass die frühere Fassung eines Luftreinhalteplans bei Unwirksamkeit der Änderung wiederauflebt, so muss er dies (im Rahmen des Gremienbeschlusses oder des Luftreinhalteplans) ausreichend deutlich zum Ausdruck bringen.
- 107 Überträgt man diese Prämissen auf die vorliegende Fallgestaltung, so zeigt sich, dass die Beklagte, soweit sie die verfahrensgegenständliche Anpassung vorgenommen hat, insoweit kein Wiederaufleben der früheren Fassung des Luftreinhalteplans wollte bzw. so jedenfalls nicht hinreichend im Rahmen der Anpassung (Änderung) des Luftreinhalteplans zum Ausdruck gebracht hat:

- 108 Im Hinblick auf Maßnahmenstufe 3 ergibt sich dies bereits unmittelbar aus dem gewählten Wortlaut, wonach diese „endgültig aufgehoben“ werden sollte. Dieser lässt keinen Raum für eine Interpretation dahingehend, dass ein Wiederaufleben gewollt gewesen sein könnte.
- 109 Aber auch betreffend die Maßnahmenstufe 2 ergibt sich nichts anderes. Unabhängig von der Frage, ob (wovon der erste Hilfsantrag ausgeht) die Anpassung insoweit überhaupt „teilbar“ wäre (woran man angesichts des „gestuften, aufeinander aufbauenden Maßnahmenkonzepts“ durchaus zweifeln könnte), kommt auch hier nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Maßnahmenstufe 2 wiederaufleben sollte. Zwar spricht die Beklagte nur von einer vorläufigen Aussetzung, verbunden mit einer Art „Entscheidungsvorbehalt“. Diesen bzw. die Entscheidung über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmenstufe 2 erst im Mai 2024 begründet sie mit zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch fehlenden Jahresmittelmesswerten 2023 inklusive einer umfassenden fachgutachterlichen Untersuchung mit belastbaren Prognosewerten. Die Beklagte wollte folglich erst im Mai 2024 eine auf neuen Tatsachen fußende, eigenständige neue Entscheidung über die Maßnahmenstufe 2 fällen. Eine „automatische“ Umsetzung der Maßnahmenstufe 2 bei im Vergleich zur Kurzprognose vom Juli 2023 schlechteren Messwerten ist von der Beklagten ausdrücklich nicht vorgesehen worden. Berücksichtigt man zudem die im gesamten Änderungsverfahren zum Ausdruck gekommene Zielsetzung der Anpassung, nämlich einer Vermeidung des Starts weiterer/„schärferer“ Maßnahmen, wird deutlich, dass die Beklagte zum Beschlusszeitpunkt aufgrund der Prognosen aus dem Kurzbericht vom Juli 2023 fest davon ausgegangen ist, die (dann nie umgesetzte) Maßnahmenstufe 2 im Mai 2024 endgültig aufheben zu können, was ihr im Zeitpunkt der Anpassung mangels belastbaren Messungen zum Jahresmittelwert, noch verwehrt war.
- 110 Da folglich für beide Maßnahmenstufen kein Wiederaufleben in Frage kommt, fehlt es beiden Klageanträgen am Rechtsschutzbedürfnis, weil das mit ihnen verfolgte Rechtsschutzziel nicht erreichbar ist. Betreffend Maßnahmenstufe 3 fehlt es überdies auch deshalb am Rechtsschutzbedürfnis, weil die Klage insoweit auf ein rechtswidriges Ziel gerichtet ist. Denn ein „sofortiges“ Wiederaufleben der Maßnahmenstufe 3, also eine Aufhebung der allgemeinen Ausnahmen für Anwohner und Anlieger, wäre unverhältnismäßig. Dem kann auch nicht – wie die Kläger meinen – durch ein zeitliches Versetzen/Anpassen der Maßnahmenstufen ausschließlich im Vollzug begegnet werden. Dem steht insbesondere § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG entgegen, der die zuständigen

Träger öffentlicher Verwaltung zur Durchsetzung des Luftreinhalteplans verpflichtet. Ein solches „Abweichen (nur) im Vollzug“ würde dem Sinn und Zweck eines Luftreinhalteplans als zentrales Instrument zur Bündelung und inhaltlichen Abstimmung der für die Grenzwerteinhaltung erforderlichen Maßnahmen wie auch den Grundsätzen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit widersprechen. Im Gegenteil wäre die Beklagte insoweit sogar verpflichtet, den Rechtsschein eines wirksamen Luftreinhalteplans zu beseitigen (vgl. dazu BVerwG, U.v. 28.5.2021 – 7 C 8.20 – juris Rn. 40 a.E.).

- 111 2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO. Da dem Hauptantrag und dem ersten Hilfsantrag ein weitgehend identisches Rechtsschutzziel zugrunde lag, waren sie im Hinblick auf die Kostengrundentscheidung als ein Antrag zu behandeln, so dass sich ein jeweils hälftiges Obsiegen/Unterliegen ergibt.
- 112 3. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 113 4. Die Revision war nicht zuzulassen, da ein Zulassungsgrund i.S.v. § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.

■

■

■

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 30.000 Euro festgesetzt.

Der Streitwert folgt aus Nr. 1.2 und 34.4 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (vgl. BayVGH, B.v. 12.1.2023 – 22 B 18.1952 – juris Rn. 3; B.v. 3.5.2022 – 22 A 19.126 – juris Rn. 12 m.V.a. VGH BW, Streitwertbeschluss zum U.v. 18.3.2019 – 10 S 1977.18 – juris Rn. 89; Streitwertbeschluss zum U.v. 29.11.2019 – 10 S 2741.18 – juris Rn. 82).

■■■■■

■■■■■

■■■■■



Für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Abschrift

München/Ansbach, 15.04.2024

■■■■■

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle