

ROB-50LP-8716.50_2-6-13-4 (160919 Vermerk 7. Fortschreibung Anlage 3)

Erledigung

Metadaten

Link auf Objekt

Dokumentenkennzeichen [Bearbeitungsstatus / Status]

ROB-50LP-8716.50_2-6-13-4 [z.A. verfügt / Abgeschlossen]

Datum

-

Betreff

5 50_Wichtige Schreiben

Adressaten

Adressaten Information

Versandinformation

Keine Einträge

Gemeinsame Anlagen

Name

160919 Vermerk 7. Fortschreibung Anlage 3

Übersicht persönliche Anlagen

Empfänger

Persönliche Anlage


Keine Einträge

Hinweise

-

Unterschriften

z.A.

, ROB, SG 50 am 10.12.2019 08:30:02

Manuelle Unterschriften

Keine Einträge



AD [REDACTED]

Zimmer [REDACTED]
Telefon [REDACTED]

München, 14.09.2016

Luftreinhalteplanung München; 7. Fortschreibung;

Zufahrtsverbote für Dieselfahrzeuge -

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Maßnahmen in einem Luftreinhalteplan müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen; sie tun dies, wenn sie geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sind.

1. Geeignetheit

Maßnahmen, die nicht geeignet sind, die Vorgaben des BImSchG zu erreichen, d.h. die weder die festgestellten Luftverunreinigungen dauerhaft vermindern noch den Überschreitungszeitraum verkürzen, dürfen nicht verfügt werden, unabhängig vom Grad der Belastung, den sie für einzelne Betroffene oder Betroffenenengruppen mit sich bringen.

Nötig ist deshalb insbesondere die fachliche Eignung zur Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung. Abzustellen ist grundsätzlich auf den Ort der Überschreitung; bloße Verlagerungen der Belastung genügen den rechtlichen Anforderungen allerdings nicht.

Das Ausmaß der Reduzierung ist unerheblich; „Irrelevanzschwellen“ gibt es jedenfalls auf Ebene der Geeignetheit nicht; eine Maßnahme ist vielmehr schon dann grundsätzlich zulässig, wenn sie einen Zustand schafft, „der gleichsam näher am Gesetz liegt“. Da die Grenzwerte der 39.BImSchV allenfalls durch ein Bündel von Maßnahmen sichergestellt werden können, dürfen - und müssen gegebenenfalls - damit auch Maßnahmen ergriffen werden, die für sich betrachtet nur einen geringen Prozentsatz zur Verbesserung der Luftqualität beitragen.

Eine Maßnahme, deren Beachtung nicht erwartet und nicht überwacht werden könnte, wäre nicht geeignet. Auszugehen ist allerdings davon, dass hoheitlich verfügte Anordnungen von den mündigen Bürgern befolgt werden; wie in anderen Bereichen auch, genügt eine stichprobenartige staatliche oder kommunale Überwachung, sofern eine solche im konkreten Einzelfall nicht aus tatsächlichen Gründen unmöglich ist.

Vor diesem Hintergrund bestehen gegen die in einer 7. Fortschreibung des Münchner Luftreinhalteplans vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen keine Bedenken; ihr Beitrag zur Minderung der Stickstoffdioxidbelastung - ohne gleichzeitige unzulässige Belastungsver-schiebungen - ist im Vermerk des Bereichs 5 vom 14.09.2016 im Einzelnen dargestellt, die grundsätzliche Überwachbarkeit der zu verfügenden Verbote ist gewährleistet.

2. Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn es kein milderes Mittel gibt, das denselben Erfolg mit einer geringeren Belastung für die Betroffenen erreichen kann. Die Erforderlichkeit in diesem Sinne lenkt den Auswahlprozess unter mehreren fachlich in Betracht kommenden Maßnahmen. Eine Maßnahme ist danach erst dann zulässig, wenn konkret darge-tan ist, dass gleich geeignete, aber die betroffene Verursachergruppe geringer belastende Alternativen nicht zur Verfügung stehen.

Aus **fachlicher** Sicht kann nach Abschätzung des BayLfU über keine andere Maßnahme bzw. kein anderes Maßnahmenpaket die Einhaltung der zwingenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid innerhalb der nächsten 15 Jahre erreicht werden.

Mildere Mittel, insbesondere die Maßnahmen 2-20 aus der 6. Fortschreibung, reichen nicht aus, um das gesetzlich geforderte Ziel im gesetzlich geforderten Zeitrahmen zu erreichen. Dies hat zuletzt das BayVG München in seinen Entscheidungen vom 21.06.2016 nachdrücklich bekräftigt. Das Planungsermessen ist damit m.E. inzwischen auf Null reduziert.

- Eine Reduzierung der Gesamtverkehrsmenge würde sich nur teilweise am Verursacherprinzip orientieren. Sie müsste zudem bis zu 80% betragen, damit die Grenzwerte eingehalten werden können; angesichts der Auswirkungen auf den privaten und den Wirtschafts-Verkehr in der Landeshauptstadt läge hierin ein stärkerer Eingriff als durch Zufahrtsverbote (nur) für Dieselfahrzeuge, die die grundsätzliche Mobilität aller Verkehrsteilnehmer - mit Fahrzeugen mit anderer Antriebsart - unangetastet lassen.

- Auch eine denkbare Differenzierung zwischen verschiedenen Kraftfahrzeug-Kategorien, z.B. nach Euro - Schadstoffnorm, nach Lkw bzw. Pkw, nach Zulassung außerhalb oder innerhalb Münchens, scheidet mangels Geeignetheit zur „schnellstmöglichen“ Einhaltung der Grenzwerte aus.
- Aus demselben Grund wäre auch die Einführung einer „City- Maut“ nicht zielführend. Da erst ihre Rechtsgrundlage in Deutschland geschaffen und eine entsprechende Infrastruktur aufgebaut werden müsste, wäre die Maßnahme höchstens langfristig wirksam. Außerdem ist ihre Wirkung zu bezweifeln, wenn Dieselfahrzeuge mit hohen NO_x-Emissionen gegen entsprechende Bezahlung weiterhin das belastete Gebiet befahren könnten.
- Ebenso wären wechselnde Fahrverbote für Fahrzeuge mit geraden/ungeraden Kennzeichen nicht verursachergerecht, weil damit auch Benzinfahrzeuge betroffen wären.
- Alle anderen sich in der Umsetzung befindlichen bzw. durch das laufende Gutachten (Maßnahme M 1 der 6. Fortschreibung) ggf. noch zu ergreifende Maßnahmen können die Wirkung von Zufahrtsverboten unterstützen bzw. zu einer früheren Erreichung der NO₂-Grenzwerte beitragen, aber nicht deren Einhaltung kurzfristig sicherstellen.

Mit Blick auf die gebotene Erforderlichkeit der Maßnahme begegnet auch der gewählte räumliche Umgriff der Verkehrsbeschränkungen (Bereich der derzeitigen Umweltzone und - zeitlich später - des Mittleren Ringes) keinen durchgreifenden Bedenken. Die Belastungssituation in München ist nicht durch wenige Schwerpunkte bei ansonsten unkritischer Lage gekennzeichnet, sondern durch zahlreiche - insgesamt über 70 - Bereiche im gesamten Stadtgebiet, bei denen aufgrund von rechnerischen Immissionsabschätzungen und episodenhaften Immissionsmessungen eine Überschreitung der zulässigen Grenzwerte anzunehmen ist (Luftreinhalteplan für die Stadt München vom September 2004, S.11-13, 28-32). Auf die Bekämpfung dieser flächenhaften Belastung sind die Maßnahmen des Luftreinhalteplanes abzustellen. Der gesetzliche Auftrag zur Luftreinhalteplanung beschränkt sich damit in München nicht auf die unmittelbare Umgebung der offiziellen Messstellen des LÜB, bei denen Überschreitungen festgestellt wurden. Dies wäre auch nicht mit dem repräsentativen Charakter dieser Messstellen vereinbar (vgl. § 11 IV 1, § 10 VII der 39.BImSchV iVm Anlagen 4,5). Zudem müssen verkehrsbezogenen Maßnahmen, die an über das Stadtge-

biet verteilten Hauptverkehrsachsen ansetzen, notwendigerweise ein großräumiges Ableitungskonzept und ein entsprechender räumlicher Umgriff zugrunde liegen; anders können weder mögliche Belastungsverschiebungen in angrenzende Gebiete noch die (über-) örtlichen Verkehrsbeziehungen einer stimmigen Lösung zugeführt werden.

Zeitliche Beschränkungen der Zufahrtsverbote für Dieselfahrzeuge, beispielsweise auf die morgendlichen und abendlichen Hauptverkehrszeiten, verhindern angesichts des über den ganzen Tag starken Kraftfahrzeugverkehrs die gebotene schnellstmögliche Einhaltung des maßgeblichen Grenzwerts; sie dürften zudem in ihrer praktischen Umsetzung und Überwachbarkeit schwierig sein.

Sind die im derzeitigen Vorschlag enthaltenen Zufahrtsverbote schlüssiger Teil des gebotenen verkehrlichen Gesamtkonzepts, ermöglicht in rechtlicher Hinsicht die Befugnisnorm des § 40 I 1 BImSchG ihre straßenverkehrsrechtliche Umsetzung; dieser löst mit seiner Rechtsfolgenverweisung auf die StVO im Interesse einer wirksamen Bekämpfung der Luftbelastung erforderliche straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen von den einschränkenden und „Zonenlösungen“ grundsätzlich nicht zulassenden Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO.

3. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

3.1 Allgemeines

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt zuletzt eine angemessene Relation zwischen dem zu erzielenden Nutzen, hier der Reduktion der Feinstaubbelastung, und dem dazu erforderlichen Aufwand auf Seiten der Betroffenen. Bedeutung hat dieses verfassungsrechtliche Gebot für gesetzgeberische, planerische und Ermessensentscheidungen.

Luftreinhaltepläne sind insbesondere dann aufzustellen, wenn gesetzlich festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Ein „Aufstellungsermessen“ hat die zuständige Behörde hier nicht (§ 47 II 1 BImSchG); § 45 I 1 BImSchG verpflichtet sie zudem, in dem Plan die erforderlichen Maßnahmen festzulegen, um die (künftige) Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Hintergrund dieser unbedingten staatlichen Verpflichtung ist der Charakter der maßgeblichen Immissionswerte als Grenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit. Die Option staatlichen Gewähren-Lassens, d.h. der Zulassung weiterer Überschreitungen des Grenzwertes in Höhe und Zeit, ist nicht (mehr) gegeben, zumal eine

Wirkschwelle für Gesundheitsgefahren durch Stickstoffdioxid medizinisch nicht definiert werden kann.

In dieser Situation hat das Gebot der Verhältnismäßigkeit zwei Aufgaben:

3.2 „Horizontale“ Verhältnismäßigkeit

Zum einen – und nach dem Wortlaut von § 47 IV 1 BImSchG vorrangig – lenkt es die behördliche Auswahlentscheidung unter mehreren Verursachern der unzulässigen Luftbelastung. § 47 IV 1 BImSchG verlangt ausdrücklich, die erforderlichen Maßnahmen „entsprechend des Verursacheranteils unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zum Überschreiten der Immissionswerte ... beitragen“. Ein Emittent bzw. eine Emittentengruppe darf danach im Verhältnis zu den anderen Emittenten nicht unverhältnismäßig belastet werden. Ein Verzicht auf wirkungsvolle Maßnahmen gegenüber einer relevanten Verursachergruppe zum Nachteil anderer ist danach regelmäßig nicht zulässig, ebenso wenig wie die Inanspruchnahme eines Verursachers über seinen Verursacheranteil hinaus.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dient in diesem Zusammenhang einer möglichen Abmilderung des primären Verteilungskriteriums des Verursacheranteils. Ergibt sich aufgrund eines Kosten-Nutzen-Vergleichs, dass die Kosten von Maßnahmen, die entsprechend dem Verursacheranteil an einen bestimmten Adressaten oder eine bestimmte Adressatengruppe gerichtet werden, in einem Missverhältnis zu den Kosten stehen, zu denen durch an andere Adressaten(gruppen) gerichtete Maßnahmen die gleiche Reduzierung der Luftbelastung zu erreichen wäre, so kommt eine (teilweise) Abkehr von der strengen Verteilung nach Verursacheranteilen in Betracht.

Angesichts des maßgeblichen Verursacheranteils des Diesel-Kraftfahrzeugverkehrs in München begegnen die vorgesehenen verkehrlichen Maßnahmen (Zufahrtsverbot nur für Dieselfahrzeuge) unter diesem Gesichtspunkt im Vergleich zu Maßnahmen gegen andere Emittentengruppen, insbesondere andere Verkehrsteilnehmer sowie die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen, keinen Bedenken. Sie sind sogar umgekehrt zwingend geboten, bevor ergänzend auf die anderen Verursacher zugegangen werden kann.

Ob es bei der Frage nach den Verantwortlichen und damit grundsätzlich nach ihrem Verursachungsanteil in Anspruch zu nehmenden Emittentengruppen feste Verursacheranteile gibt, unterhalb derer Maßnahmen stets unverhältnismäßig wären, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden; sie kann sich erst dann stellen, wenn die vorrangigen Maß-

nahmen gegen die „großen“ Emittenten ohne durchgreifenden Erfolg umgesetzt worden sind.

3.3 „Vertikale“ Verhältnismäßigkeit

Zum anderen ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne im Verhältnis zwischen der planaufstellenden Behörde und dem von ihren vorgesehenen Maßnahmen Betroffenen bzw. der betroffenen Adressatengruppe zu beachten. In diesem Sinne dürfen eine - geeignete und erforderliche - Maßnahme und die durch sie zu erwartende Reduzierung der Luftbelastung nicht außer Verhältnis zu den für die Betroffenen damit verbundenen Belastungen stehen. Auch unter diesem Gesichtspunkt begegnen die für die vorgesehene 7. Fortschreibung des Münchner Luftreinhalteplans erwogenen verkehrlichen Maßnahmen keinen Bedenken. Maßgebend für diese Einschätzung sind die folgenden Erwägungen:

- Die Belastungssituation in München ist geprägt von erheblichen Überschreitungen an repräsentativen Messstellen des LÜB sowie von zahlreichen Bereichen im gesamten Stadtgebiet, bei denen nach den konkreten Feststellungen im Luftreinhalteplan vom September 2004 aufgrund von rechnerischen Immissionsabschätzungen und episodenhaften Immissionsmessungen ebenfalls eine Überschreitung der Grenzwerte anzunehmen ist.
- Ausgangspunkt ist daher hier eine unbedingte staatliche Pflicht zum Handeln (§§ 47 II, 45 BImSchG), ein „Einschreitensermessen“ besteht nicht mehr; dies haben die bisherigen Gerichtsentscheidungen bekräftigt.
- Der zwingend einzuhaltende Grenzwert für Stickstoffdioxid besteht bereits seit dem Jahre 2010.
- Der Grenzwert dient dem Schutz der menschlichen Gesundheit.
- Die Schwelle von der Gefahr zur Gesundheitsbeeinträchtigung ist in einzelnen Bereichen überschritten.
- Verursacher der überhöhten Werte sind im wesentlichen Diesel-Fahrzeuge (vgl. 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes für München, S. 21 ff).
- Luftreinhalteplanung ist Sicherheitsrecht; ihre Maßnahmen haben sich nach dem Verursacherprinzip vorrangig an die (Handlungs-) Störer zu richten.
- Angesichts des entscheidenden lokalen Verursacheranteils des Diesel-Kraftfahrzeugverkehrs sind zwingend hier ansetzende wirksame verkehrliche Maßnahmen zu ergreifen (§ 47 IV 1 BImSchG); es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, den Diesel-Verkehr erst Schadstoffe nicht oder nur mäßig gefiltert ausstoßen zu lassen,

um dann von der öffentlichen Hand oder Dritten aufwändige und kostenreiche Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte zu verlangen.

- Das fachliche Minderungspotential der vorgeschlagenen Einfahrtsverbote ist erheblich.
- Das Interesse des Diesel-Verkehrsteilnehmers an ungehinderter Durchfahrt durch das Stadtgebiet bzw. an Benutzung eines stark emittierenden Kfz ist vor allem wirtschaftlicher Natur (zur (Irr-) Relevanz wirtschaftlicher Aspekte in diesem Zusammenhang beispielsweise VG Wiesbaden vom 30.06.2015, ZuR 2016, 51, 53 mit Verweis auf EuGH vom 19.12.2012 und BVerwG vom 05.09.2013).
- Das Interesse der betroffenen Wohnbevölkerung an einer Reduzierung der Gesundheitsgefahr wiegt in dieser Situation - nicht zuletzt wegen fehlender bzw. erheblich stärker eingreifender verkehrlicher Alternativen - schwerer als das wirtschaftliche Interesse der Verursacher.
- Die Rechtsprechung im Immissionsschutzrecht zu nachträglichen Anordnungen nach § 17 I 2 BImSchG zur Verhinderung von Gesundheitsgefahren bestätigt diese Einschätzung.
- Den Interessen der Verkehrsteilnehmer mit Diesel-Kraftfahrzeugen -insbesondere an Teilnahme am Wirtschaftsleben und am sozialen Leben - tragen nach der einschlägigen Rechtsprechung zu Einführung von Umweltzonen in erster Linie zeitliche Übergangsfristen und ergänzend inhaltliche Ausnahmemöglichkeiten Rechnung; diesen Anforderungen werden die vorgesehenen Maßnahmen gerecht (Inkrafttreten Zufahrtsverbot in gut zwei bzw. in fünf Jahren, räumlich gestaffelt in zwei Stufen; befristete bzw. unbefristete Ausnahmemöglichkeiten für Anwohner der Umweltzone und Gewerbetreibende bzw. für verschiedene Fahrten im öffentlichen Interesse)
- Der geringe Verursachungsbeitrag des einzelnen Verkehrsteilnehmers ändert an der Beurteilung nichts:
 - Der einzelne Diesel-Nutzer ist Teil eines Kollektivs, das die Luftbelastung verursacht; sie kann nicht anders als durch Anforderungen an dessen einzelne Mitglieder verringert werden
 - Eine Wirkschwelle für Gesundheitsgefahren durch Stickstoffdioxid lässt sich medizinisch nicht feststellen
 - Luftreinhalteplanung muss auf relevante Verursachergruppen abstellen, wie dies auch das Straßenverkehrsrecht bei Verkehrsbeschränkungen tut
 - Zufahrtsverbot für Dieselfahrzeuge schränkt nicht die Mobilität der betroffenen Person ein - sie kann weiterhin überall am Straßenverkehr teilnehmen - und auch nicht die Wahl des Verkehrsmittels - sie kann weiterhin ein Kraftfahrzeug benutzen -, sondern allein die technische Ausgestaltung des Ver-

kehrsmittels (Diesel-Antrieb), und auch dies nur räumlich begrenzt und zeitlich befristet, solange diese Antriebsart in der Münchner Innenstadt zu gesundheitlichen Gefährdungen bzw. bei den hier gemessenen Werte zu gesundheitlichen Schädigungen Dritter führt

- Angenommene Unverhältnismäßigkeit bei Blick auf einzelne Betroffene würde zur Unzulässigkeit wirksamer verkehrlicher Maßnahmen führen und damit einen gesetzwidrigen, gesundheitsgefährdenden Zustand festigen, was europarechtlich nicht zulässig wäre („effet utile“)
- Wirksames Korrektiv gegen unzuträgliche Ergebnisse sind die Verhältnismäßigkeitsausprägungen der Geeignetheit und vor allem der Erforderlichkeit (kein milderes Mittel mit gleichem Erfolg).

4. Ergebnis

In einer Situation wie der vorliegenden, in der der Staat gesetzlich verpflichtet ist, einen gesundheitsgefährdenden, rechtlich unzulässigen Zustand durch Maßnahmen gegenüber den Störern zu beseitigen, ist der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von praktischer Relevanz vor allem für

- die Frage der Geeignetheit einer Maßnahme
- die Frage der Erforderlichkeit einer Maßnahme (kein milderes Mittel mit gleichem Erfolg)
- die Auswahlentscheidung unter mehreren Verursachern bzw. Verursachergruppen.

Die im Rahmen einer 7. Fortschreibung des Münchener Luftreinhalteplanes vorgeschlagenen Zufahrtsverbote (mit Übergangsfristen, zeitlicher Staffelung und inhaltlichen Ausnahmemöglichkeiten) begegnen vor diesem Hintergrund keinen durchgreifenden Bedenken.

