

erung von Oberbayern



AD [REDACTED]

Zimmer [REDACTED]
Telefon [REDACTED]

München, 19.09.2016

Über Frau RVPin
an
Frau RPin

mit der Bitte um Billigung

Luftreinhalteplanung München
7. Fortschreibung

Anlagen:

1. Konzept mit Maßnahmen zur 7. Fortschreibung
2. Hintergrundinformation zur Luftqualität in München sowie zur Luftreinhalteplanung
3. Vermerk BL 5 zur Verhältnismäßigkeit vom 14.09.2016

1. Anlass

Zuständigkeits-Übergang auf die ROB zum 01.09.2016;
Beschluss BayVG München vom 21.06.2016, M 1 V 15.5203;
Urteil BayVG München vom 21.06.2016, M 1 K 15.5714

2. Sachverhalt

Am 01.09.2016 ist die Zuständigkeit für die Luftreinhalteplanung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz vom StMUV auf die Bezirksregierungen übergegangen. Die ROB ist damit nunmehr unmittelbar verantwortlich für Aufstellung und ggf. Aktualisierung des Luftreinhalteplanes für die Landeshauptstadt München.

In den beiden genannten Entscheidungen hat das BayVG München über die bisherigen Maßnahmen zur Luftreinhalteplanung des Freistaats Bayern (und der Landeshauptstadt München), insbesondere der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für München, zur Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid geurteilt. Es hält sie nach wie vor für unzureichend.

Den Entscheidungen lassen sich folgende Kernaussagen und Hinweise zum weiteren Vorgehen entnehmen:

1. Verfahren zur Vollstreckung des rechtskräftigen Urteils des BayVG München vom 09.10.2012

- Dem Freistaat Bayern wird die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000.-€ angedroht, wenn er nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr seiner rechtskräftigen Verpflichtung nachkommt, **schnellstmöglich die erforderlichen Maßnahmen** zur Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte für Stickstoffdioxid im Stadtgebiet der Landeshauptstadt zu treffen.
- Der Freistaat ist hier bisher „grundlos säumig“.
- Nach bindender Feststellung des rechtskräftigen Urteils vom 09.10.2012 war – aus dem Blickwinkel des Jahres 2012 – schon eine Grenzwerteinhal- tung im Jahr 2015 (Stachus) bzw. im Jahr 2020 (Landshuter Allee) nicht „schnellstmöglich“.
- Die in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes enthaltenen zwanzig Maßnahmen genügen den Anforderungen nicht.
- Nötig ist vielmehr ein „umfassendes Konzept, das einen Katalog an ein- schneidenden, also wirksamen Maßnahmen zum Ergebnis hätte, die ge- eignet wären, eine Grenzwertüberschreitung schnellstmöglich auszuschlie- ßen“.
- Dabei „ist es nicht entscheidungserheblich, wie schnell die Verminderung des Schadstoffausstoßes von Diesel-Kraftfahrzeugen voranschreitet. Denn dem Antragsgegner stehen unabhängig hiervon mögliche Maßnahmen zur Verfügung, die zum Ausschluss der Grenzwertüberschreitung geeignet sind. Es ist ihm im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zumut- bar, solche einschneidenden Maßnahmen, ggf. bis hin zum Verkehrsverbot oder Ähnlichem, zu ergreifen“.

2. Hauptsacheverfahren des Verkehrsclubs Deutschland e.V.

- Der Freistaat Bayern wird verpflichtet, in den Luftreinhalteplan für München **„die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung“** des Jahres-Grenzwertes für Stickstoffdioxid aufzunehmen.
- Der Zeitraum der Nichteinhaltung des Grenzwertes ist **„so kurz wie möglich zu halten“**.
- Die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplanes genügt diesen Anforderun- gen nicht.

- „Vor dem Hintergrund, dass eine schnellstmögliche Grenzwerteinhaltung aufgrund der bekanntgewordenen Diesel-Problematik wohl nicht (mehr) – wie zunächst angenommen (VG München, Urteil vom 09.10.2012 – vor dem Jahr 2020 erreicht werden kann, andererseits der Schutz hochrangiger Rechtsgüter, nämlich der menschlichen Gesundheit und der Umwelt, im Raum stehen und die Grenzwertüberschreitung schon seit 2010 behoben sein müsste, wird die Prognose des Beklagten, dass eine Grenzwerteinhaltung nicht vor 2025 bzw. 2030 möglich ist, nicht den gesetzlichen Vorgaben ...gerecht. Der Beklagte ist verpflichtet, Maßnahmen in den Luftreinhalteplan aufzunehmen, die es ermöglichen, die von ihm in der 6. Fortschreibung getroffene zeitliche Prognose zur Grenzwerteinhaltung deutlich nach unten zu korrigieren“.
- „Dem Beklagten sind Maßnahmen, die über die in der 6. Fortschreibung aufgenommenen hinausgehen, rechtlich und tatsächlich möglich“....Die „Blaue Plakette“, die „City-Maut“ oder Verkehrsbeschränkungen für besonders belastete Bereiche sind nur einige davon“.
- „Überdies ist nicht ersichtlich, warum die Ausdehnung der Umweltzone exakt am Mittleren Ring enden muss und kein anderer Umgriff ins Auge gefasst werden kann“.

3. Problem

Zuständige Behörde für Erstellung, Ergänzung und Verbindlicherklärung des Luftreinhalteplanes für München war bis vor kurzem das StMUV, auch wenn die ROB bisher in seinem Auftrag alle wesentlichen inhaltlichen Aufgaben übernommen hat. Das StMUV hat gegen beide o.g. Entscheidungen des BayVG München Rechtsmittel eingelegt, denen es nach mündlichen Aussagen der zuständigen Abteilungsleiterin allerdings – abgesehen von einem zeitlichen Aufschub – inhaltlich nur geringe Erfolgsaussichten gibt.

(LAB)

Durch die Rechtsmittel des StMUV gegen die oben genannten Entscheidungen des BayVG München ist deren Wirkung formal erst einmal gehemmt und damit der Anlass zu sofortigem eigenem Handeln auch der ROB (§ 149 VwGO). Dem Appell des Gerichts, der Freistaat möge sich die Androhung eines Zwangsgeldes zur Motivation für ein engagierteres Vorgehen dienen lassen, wäre dann (weiterhin) nicht gefolgt.

4. Lösungsvorschlag

unabhängig vom Ausgang des o.g. Gerichtsverfahren sollte die ROB
 U.E. sollte die ROB nunmehr unverzüglich das **Verfahren für eine 7. Fortschreibung** des Luftreinhalteplanes München einleiten. Hierzu würden wir zu einer ersten Sitzung der Steuerungsgruppe Anfang Oktober einladen; dort würden die Einzelheiten des wei-

teren Vorgehens besprochen werden. Das StMUV teilt diese Einschätzung (Besprechung im StMUV am 09.08.2016).

Der Einladung sollten als Diskussionsgrundlage konkrete Maßnahmenvorschläge zur Fortschreibung des Luftreinhalteplans zugrunde liegen, die die inhaltlichen und zeitlichen Anforderungen des BayVG München aufgreifen. U.E. sollten wir dabei von folgenden **Rahmenbedingungen** ausgehen:

- Die Landeshauptstadt München ist als Trägerin der Planungshoheit, als Straßenbaubehörde und mit ihrer Verkehrspolitik verantwortlich für die Folgen ihrer Entscheidungen.
- Parallel dazu übernimmt der Freistaat Bayern seine gesetzliche Verantwortung für die Luftreinhalteplanung.
- Der Grenzwert für Stickstoffdioxid gilt bereits seit dem Jahre 2010.
- Die vom Verwaltungsgericht München angemahten Maßnahmen dienen nicht einem abstrakten Umweltschutzgedanken, sondern konkret der Gesundheit der Münchner Bevölkerung.
- Verkehrspolitik betreibt die ROB im Rahmen der Luftreinhalteplanung nicht; Maßnahmen zur Reduktion der Stickstoffdioxidwerte richten sich deshalb in diesem Zusammenhang nicht auf eine Reduzierung der Gesamtmenge an Kraftfahrzeugen im Stadtgebiet, angesetzt wird also nicht an Personen oder der Art des Fortbewegungsmittels (Kraftfahrzeug), sondern allein an dessen technischer Ausgestaltung bzw. Emissionswirkung.
- Verursacher der überhöhten Werte sind im wesentlichen Diesel-Fahrzeuge.
- Luftreinhalteplanung ist Sicherheitsrecht; ihre Maßnahmen haben sich nach dem Verursacherprinzip vorrangig an die (Handlungs-) Störer zu richten.
- Nach Abschätzung des BayLfU könnten die Grenzwerte an der Messstelle Landshuter Allee knapp eingehalten werden, wenn alle Lkw ausgeschlossen und alle Diesel-Pkw durch Benziner ersetzt würden; vor diesem Hintergrund sind fachlich allein Fahrverbote für Dieselfahrzeuge geeignet, die Grenzwerte im gesetzlich geforderten Zeitrahmen einzuhalten.
- Eine bundesrechtliche Lösung zum Ausschluss von Dieselfahrzeugen durch Anpassung der 35. BImSchV („Blaue Plakette“) ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Im Übrigen würde nach Abschätzung des BayLfU ohnehin eine NO₂-ausgerichtete Umweltzone mit „blauer“ Plakette eine Einhaltung der NO₂-Luftqualitätsgrenzwerte an hochbelasteten Stellen in München mittelfristig nicht bewirken.

es sind
solche
Argumente
für ein
besseres
Verhalten

↓
weil es
vorteilhaft für
die Ver-
kehrssi-
cherheit
eine Rolle
spielt (z.B.
Verkehr-
sicherheit durch
Dieselmotoren)
→ so auch
auf S. 5

- Das als Maßnahme M1 im Rahmen der 6. Fortschreibung in Auftrag gegebene Gutachten zur Bewertung verkehrssteuernder Maßnahmen ist nach Ansicht des LfU nicht vor Mitte 2017 zu erwarten.
- Den Anforderungen an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz tragen nach der einschlägigen Rechtsprechung zur Einführung von Umweltzonen in erster Linie zeitliche Übergangsfristen und ergänzend inhaltliche Ausnahmemöglichkeiten *also das, s.o.* Rechnung. Die bisherigen Gerichtsentscheidungen räumen dem Gesundheitsschutz der betroffenen Bevölkerung gegenüber den Interessen des „störenden“ Kraftfahrers ein grundsätzlich höheres Gewicht ein. U.E. gilt dies umso mehr, als ein Zufahrtsverbot für Dieselfahrzeuge nicht die Mobilität der betroffenen Person einschränkt - 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 Verkehrsmittels (Diesel-Antrieb), und auch dies nur zeitlich befristet, solange diese Antriebsart zu gesundheitlichen Gefährdungen bzw. bei den in München gemessenen Werten zu gesundheitlichen Schädigungen Dritter führt (zur Verhältnismäßigkeit im Einzelnen siehe anliegenden Vermerk BL 5 vom 14.09.2016). *u.E. schwebende Appuratur*
- U.E. lassen sich den genannten Entscheidungen des Verwaltungsgerichts München folgende zeitliche Vorgaben entnehmen:
 - Bis Juni 2017 Vorlage eines Konzepts, das mit seinen Maßnahmen geeignet ist, die Grenzwerte einzuhalten.
 - Ab 2019 Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte an der Messstelle Stachus und anderen vergleichbar belasteten Stellen im ganzen Stadtgebiet.
 - Ab 2022 Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte an der Messstelle Landshuter Allee sowie allen anderen hochbelasteten Stellen im Stadtgebiet München.*beide Teil Umstellung -> Benzinantrieb -> werden sich viele Privatpersonen u. Handwerker nicht diese letzten Sommer*

Vor diesem Hintergrund hält der Bereich 5 aus fachlicher und rechtlicher Sicht folgende **Maßnahmen** als Inhalt einer 7. Fortschreibung des Münchner Luftreinhalteplanes für geboten und zulässig, insbesondere verhältnismäßig:

1. **Zufahrtsverbot für alle Dieselfahrzeuge in die räumlich bestehende innere Umweltzone ab dem 01.01.2019 - Stufe 1; befristete bzw. unbefristete Ausnahmemöglichkeiten analog der derzeitigen Münchner Umweltzone**

2. **Räumliche Ausdehnung des Zufahrtsverbots für alle Dieselfahrzeuge auch auf den „Mittleren Ring“ ab 01.01.2022 - Stufe 2;**
Ausnahmemöglichkeiten analog der derzeitigen Münchner Umweltzone
 (sollte aus straßenverkehrsrechtlichen Gründen – z.B. wegen notwendiger Wendemöglichkeiten – ein größerer Umgriff erforderlich sein, wäre dieser zu wählen)
3. **Monitoring: In Zeitabständen von zwei Jahren Überprüfung der Wirkung der Maßnahmen mit der Option entsprechende Anpassungen (insbesondere zur Zulassung von Dieselfahrzeugen Euro VI im tatsächlichen Fahrbetrieb)**
4. **Ergänzende Maßnahmen der Landeshauptstadt München: Busflotte, Taxis etc.**

Aus **fachlicher** Sicht kann nach Abschätzung des BayLfU über keine andere Maßnahme bzw. kein anderes Maßnahmenpaket - außer einer (rechtlich unverhältnismäßigen) Reduktion der Gesamtverkehrsmenge um bis zu 80% - die Einhaltung der zwingenden Grenzwerte für Stickstoffdioxid innerhalb der nächsten 15 Jahre erreicht werden; da die Verwaltungsgerichte - rechtlich zu Recht - ein Konzept zur belegbaren Einhaltung der Grenzwerte zu einem deutlich früheren Zeitpunkt fordern, scheiden „weichere“ Maßnahmen, zumal solche, die auch den allgemeinen Straßenverkehr und damit auch „Nicht-Störer“ treffen, aus.

Aus **rechtlicher** Sicht sind die vorgeschlagenen Maßnahmen in ihrer zeitlichen Staffelung und mit den vorgesehenen Übergangsfristen und Ausnahmemöglichkeiten zulässig, insbesondere **verhältnismäßig** (vgl. zuletzt VG Düsseldorf vom 13.09.2016, 3 K 7695/15). Von der grundsätzlichen rechtlichen Zulässigkeit von Einfahrverboten (nur) für Dieselfahrzeuge geht offenbar auch das Bundesverkehrsministerium aus; in einer Antwort auf eine schriftliche Anfrage vom 29.08.2016 äußert es sich in diesem Zusammenhang allein zu gebotenen Ausnahmemöglichkeiten. Auch StMUV und StMI teilen anscheinend diese Ansicht, in der Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des BayVG München vom 21.06.2016, in der die rechtliche Zulässigkeit verschiedener vom Kläger vorgeschlagener Maßnahmen in Zweifel gezogen wird, findet sich zu Einfahrverboten für Dieselfahrzeuge auf der Grundlage von § 40 Abs. 1 BImSchG keine entsprechende Aussage.

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; das Planungsermessen ist damit u.E. inzwischen auf Null reduziert. Auch eine denkbare **Differenzierung zwischen verschiedenen Kraftfahrzeug-Kategorien** z.B. nach

alle Mittel-
fahrzeuge
unabhängig
vom Schad-
stoffgehalt?

Nicht genug
Null, das
wird in der
2. Abstraktion
geplant (Reduzierung
des Ausmaßes der
Abstraktion; Ausweitung
anderer Kriterien)

Euro - Schadstoffnorm, nach Lkw bzw. Pkw, nach Zulassung außerhalb oder innerhalb Münchens, scheidet damit aus.

*keine Verhältnismäßigkeit ohne eine solche Ausnahme -
Verletzung 1. u. 2. Umweltzonen (457 ff.)*

Auch die Einführung einer **City-Maut** wäre nicht zielführend. Da erst die Rechtsgrundlage in Deutschland geschaffen und eine entsprechende Infrastruktur aufgebaut werden müsste, wäre die Maßnahme höchstens langfristig wirksam. Außerdem ist deren 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 ggf. noch zu ergreifende Maßnahmen können die Wirkung unterstützen bzw. zu einer früheren Erreichung der NO₂-Grenzwerte beitragen, aber nicht deren Einhaltung kurzfristig sicherstellen.

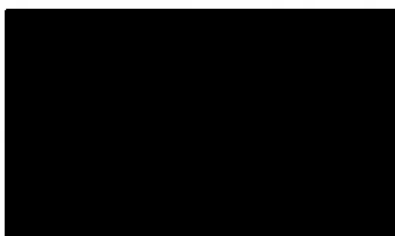
*u.B.
bis 2019/
2022
f. Umweltzonen
möglich*

Der Detailplanung durch die Steuerungsgruppe im Rahmen des anstehenden Planungsprozesses bei der ROB kann an dieser Stelle nicht vorgegriffen werden. Zum einen wird hier zu eruieren sein, welche technischen, logistischen oder organisatorischen Alternativen sich für Betroffene bieten (z.B. Nachrüstung). Zum andern wird ein besonderes Augenmerk auf die erforderlichen Ausnahmen zu einem generellen Einfahrverbot für Diesel-Kfz zu legen sein, damit es nicht zu unzumutbaren Belastungen kommen wird; dies gilt insb. für die Wohnbevölkerung, deren Versorgung und die örtliche Wirtschaft und den damit verbundenen Lieferverkehr. In diesem Rahmen können und müssen dann auch konkrete Berechnungen angestellt werden, welcher Spielraum überhaupt für Ausnahmen besteht, ohne das Ziel der Einhaltung der Grenzwerte zu den genannten Zeitpunkten zu gefährden.

Zuständig für die Umsetzung der Zufahrtsbeschränkungen ist die Landeshauptstadt München als Straßenverkehrsbehörde. Die Instrumente des Straßenverkehrsrechts ermöglichen das vorgesehene Zufahrtsverbot; das erforderliche Zusatzschild „Dieselfahrzeuge“ zum Einfahrverbotszeichen VZ 251 kann die Landeshauptstadt München selbst schaffen, da das StMI die Einführung von Zusatzzeichen (vgl. VwV StVO zu § 39-41 Rn. 46) für die Verkehrsbehörden mit der Anlage 7 der Anwendungshinweise StVO freigegeben hat.

Vor dem Hintergrund des laufenden gerichtlichen Zwangsvollstreckungsverfahrens und angesichts des erheblichen Abstimmungsaufwands mit den betroffenen Behörden sowie der erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte folgender **Zeitplan** zugrunde gelegt werden:

Monat	Benchmark (in Klammern: Ausführer)
September 2016	Abstimmung der vorgeschlagenen Maßnahme innerhalb der ROB (BL5); Einladung zum Treffen Steuerungsgruppe (BL5)
Oktober	Kick-off Steuerungsgruppe im Oktober (BL5) Gutachter rechnet verschiedene Ausnahmeszenarien
November	Erstellung eines Planentwurfs (SG50) Abstimmung des Planentwurfs innerhalb ROB sowie Steuerungsgruppe (SG50)
Dezember	Ressortabstimmung
Januar 2017	Vorbereitung des Planentwurfs zur Öffentlichkeitsbeteiligung (SG50)
Februar	Öffentlichkeitsbeteiligung
März	Öffentlichkeitsbeteiligung und Bewertung (SG50)
April	Erstellung Planentwurf (SG50)
Mai	Finale Abstimmung des Planentwurfs (SG50)
Juni	Inkraftsetzen des Plans durch Regierungspräsidentin



II. In Kopie

RPin, RVPin, BLin2, BL3, BL5, SG 23.1, SG 55.1, SG 50

III. WV

IV. Zum Akt

BLin 2:

27.9.16 (Anm. vgl. unten)

SG 23.1:

20.09.16

SG 55.1:

20/9

Mitz.: SG 50:

per E-Mail 20.09.16

E:

15.9.16

Die Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Beschilderung stellt eine offene Rechtsfrage dar. Mit dem VG Düsseldorf wurde dies im Hause der Roß bisher durchaus für vertretbar gehalten. Der FS Bayern hat nun aber im Verfahren vor dem VGH die Gegenmeinung explizit vertreten. Insofern wird eine gerichtl. Entscheidung abzuwarten sein.