

-//

Gericht: VG München
Aktenzeichen: M 1 V 15.5203
Sachgebiets-Nr. 1700

Rechtsquellen:

§ 172 VwGO;
§ 47 BImSchG;
§ 3 der 39. BImSchV

Hauptpunkte:

Vollstreckung eines rechtskräftigen Urteils;
Zwangsgeldandrohung gegen Behörde;
Luftreinhalteplan

Leitsätze:

Beschluss der 1. Kammer vom 21. Juni 2016

--/

M 1 V 15.5203

Bayerisches Verwaltungsgericht München

In der Vollstreckungssache

***** e.V.

vertreten durch die Geschäftsführer

- Antragsteller -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *** ***** ** ** *****

***** ** *****

gegen

Freistaat Bayern

vertreten durch:

Regierung von Oberbayern

Prozessvertretung

Bayerstr. 30, 80335 München

- Antragsgegner -

beigeladen:

Landeshauptstadt München

Rathaus

vertreten durch den Oberbürgermeister

Marienplatz 8, 80331 München

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** * ** *****

*** *****

***** ** *****

wegen

Änderung des Luftreinhalteplans für die Landeshauptstadt München

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht München, 1. Kammer,
durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts *****,

den Richter am Verwaltungsgericht *** *****,
die Richterin *** *****,
den ehrenamtlichen Richter *** *****,
den ehrenamtlichen Richter *****

ohne weitere mündliche Verhandlung

am 21. Juni 2016

folgenden

Beschluss:

- I. Dem Antragsgegner wird für den Fall, dass er seiner Verpflichtung aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) nicht innerhalb einer Frist von einem Jahr nach Zustellung dieses Beschlusses nachkommt, die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,- Euro angedroht.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Gründe:

I.

Der Antragsteller, ein anerkannter Umweltschutzverband, begehrt die Vollstreckung aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046), durch das der Antragsgegner zur Änderung des für die Landeshauptstadt München geltenden Luftreinhalteplans verpflichtet wurde.

Für das Gebiet der Landeshauptstadt München wurde erstmals am 28. Dezember 2004 ein Luftreinhalteplan aufgestellt. Auf diesen Plan und seine Datengrundlage beziehen sich die 1. Fortschreibung vom Oktober 2007, die 2. Fortschreibung vom

August 2008 und die 4. Fortschreibung vom September 2010. Die 3. Fortschreibung vom April 2012 beinhaltet eine Beteiligung des Umlandes.

Auf die am 1. März 2012 erhobene Klage des Antragstellers wurde der Antragsgegner mit seit 8. April 2014 rechtskräftigem Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung des über ein Kalenderjahr gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 40 µg/cbm, des über eine volle Stunde gemittelten Immissionsgrenzwertes für NO₂ in Höhe von 200 µg/cbm bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr und des über den Tag gemittelten Immissionsgrenzwertes für Partikel PM₁₀ von 50 µg/cbm bei 35 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr im Stadtgebiet von München enthält. Bezüglich der Begründung wird auf das Urteil vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046 – juris) verwiesen.

Im Mai 2014 trat die 5. Fortschreibung, im Dezember 2015 die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für das Gebiet der Landeshauptstadt München in Kraft.

Mit am 18. November 2015 erhobenen Antrag beantragt der Antragsteller,

dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung der aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflichtungen unter Fristsetzung ein angemessenes Zwangsgeld von bis zu zehntausend Euro anzudrohen,

hilfsweise, gegen das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zur Erfüllung der im Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 (M 1 K 12.1046) resultierenden Verpflichtungen ein angemessenes Zwangsgeld festzusetzen.

Der Antrag sei zulässig und begründet. Der Antragsgegner habe die ihm mit rechtskräftigem Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegte Verpflichtung bisher nicht erfüllt. Der Antragsgegner selbst stelle eine negative Immissionsprognose auf und peile von vornherein eine Grenzwerteinhaltung erst für frühestens 2025 bzw. 2030 an. Es seien in München eine Vielzahl an Möglichkeiten zur Reduzierung der Luftverunreinigung vorhanden, die nicht in die 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans aufgenommen worden seien.

Der Antragsgegner beantragt,

den Vollstreckungsantrag abzulehnen.

Der Antrag sei schon unzulässig, da konkrete Maßnahmen erreicht werden sollten, die durch die Entscheidung vom 9. Oktober 2012 nicht vorgegeben seien. Das zu vollstreckende Urteil enthalte keinen vollstreckbaren Tenor, es sei zu unbestimmt. Es werde auf die zwischenzeitlich in Kraft getretenen 5. und 6. Fortschreibungen des Luftreinhalteplans verwiesen. Letztlich könne nur auf europäischer Ebene eine Lösung der Probleme erreicht werden.

Die Beigeladene stellt keinen eigenen Antrag. Sie trägt vor, dass § 172 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) nicht anwendbar und das Urteil vom 9. Oktober 2012 nicht vollstreckbar sei.

Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf das Protokoll vom 10. Mai 2016 sowie auf die Gerichtsakten Bezug genommen.

II.

Der Antrag nach § 172 VwGO hat Erfolg. Es bedarf daher keiner Entscheidung über den Hilfsantrag.

Der Antrag des Antragstellers nach § 172 VwGO ist zulässig (1.), Vollstreckungsschuldner ist der Antragsgegner (2.). Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor (3.).

1. Der Antrag nach § 172 VwGO ist statthaft und auch im Übrigen zulässig.

a) Grundlage für die beantragte Vollstreckungsmaßnahme ist § 172 VwGO. Hiernach kann das Gericht des ersten Rechtszugs auf Antrag unter Fristsetzung gegen die Behörde ein Zwangsgeld bis zehntausend Euro durch Beschluss androhen, nach fruchtlosem Fristablauf festsetzen und von Amts wegen vollstrecken, wenn sie in den Fällen des § 113 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 VwGO und des § 123 VwGO der ihr im Urteil oder in der einstweiligen Anordnung auferlegten Verpflichtung nicht nachkommt.

§ 172 VwGO ist auch für Vollstreckungen aus dem zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans verpflichtenden Urteil anwendbar. Denn § 172 VwGO umfasst auch die Erzwingung öffentlich-rechtlicher Maßnahmen, mit denen die öffentliche Hand eine dem Erlass eines Verwaltungsakts vergleichbare, allein ihr vorbehaltenen spezifisch hoheitliche Regelungsbefugnis in Anspruch nimmt (Kraft in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 172 Rn. 4). Dies ist bei Erlass eines Luftreinhalteplans i.S.d. § 47 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) der Fall. Überdies wäre eine Heranziehung der

Regelungen der §§ 883 ff. Zivilprozessordnung (ZPO) i.V.m. § 167 Abs. 1 VwGO in der vorliegenden Verpflichtungskonstellation nicht sachgerecht.

b) Soweit im Stadtgebiet München keine Überschreitung der Grenzwerte für PM₁₀ (mehr) gegeben ist, macht dieser Umstand – anders als der Antragsgegner meint – den vorliegenden Antrag nicht insoweit unzulässig. Denn Gegenstand des Vollstreckungsverfahrens ist, ob die Verpflichtung aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 insgesamt befolgt wurde. Es können nicht einzelne Aspekte des Tenors herausgegriffen werden, sondern es ist insgesamt zu prüfen, ob der für München geltende Luftreinhalteplan so geändert wurde, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der Immissionsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) und Feinstaub (PM₁₀) enthält. Ist dies der Fall, so ist der Antrag abzulehnen. Ist dies nicht der Fall, so ist ein Zwangsgeld anzudrohen.

c) Dass – wie der Antragsgegner vorträgt – die Vollstreckungsmaßnahme innerhalb desselben Rechtsträgers erfolgen soll, nimmt dem Antrag nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Denn könnte sich der Antragsgegner auf diesen organisatorischen Umstand berufen, würde dem Antragsteller die Möglichkeit genommen, effektiven Rechtsschutz zu erlangen (vgl. auch VG Wiesbaden, B.v. 11.1.2015 – 4 N 1726/15.WI(2) – bisher unveröffentlicht). Im Übrigen ist davon auszugehen, dass im Fall des § 172 VwGO nicht nur das Zwangsgeld als solches, sondern gerade dessen Androhung den jeweiligen Antragsgegner zur Erfüllung des zu vollstreckenden Tenors motivieren soll, so dass es jedenfalls nicht allein darauf ankommt, welcher Einzelplan oder Haushaltstitel mit dem Zwangsgeld belastet wird, sondern der Zweck der Zwangsvollstreckungsmaßnahme auch unabhängig von der jeweiligen Verbuchung des Zwangsgeldes erreicht werden kann.

2. Vollstreckungsschuldner ist nicht das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, sondern der Antragsgegner als dessen Rechtsträger. Denn auch wenn § 172 VwGO von der „Behörde“ spricht, ist damit nur allgemein jegliche Stelle der Verwaltung gemeint, die konkret zur Vornahme der tenorierten Handlung verpflichtet ist, ohne dass damit die Behörde selbst zum Vollstreckungsschuldner gemacht werden soll. Vollstreckungsschuldner ist der Beklagte des Erkenntnisverfahrens, also der Rechtsträger der Behörde (HessVGH, B.v. 11.5.2016 – 9 E 448/16 – juris Rn. 17; Heckmann in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 172 Rn. 17; vgl. auch BayVGH, B.v. 26.2.2013 – 11 C 13.32 – juris; anders noch BayVGH, B.v. 26.5.1989 – 5 C 89.01007 – NVwZ-RR 1989, 669).

Der Antrag des Antragstellers, dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz ein Zwangsgeld anzudrohen, ist gemäß § 88 VwGO und unter Berücksichtigung des § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO dahin auszulegen, dass die Androhung eines Zwangsgelds gegenüber dem Antragsgegner als Rechtsträger des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz begehrt wird.

3. Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

Es liegt eine mit einer Vollstreckungsklausel versehene vollstreckbare Ausfertigung des Urteils vor, die dem Antragsgegner zugestellt wurde. Daher kann es dahinstehen, ob es in Fällen wie dem vorliegenden einer Vollstreckungsklausel bedarf (vgl. hierzu Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, Beck-OK VwGO, Stand 1.4.2015, § 172 Rn. 20 m.w.N.). Die Behörde ist der ihr durch rechtskräftiges Urteil vom 9. Oktober 2012 auferlegten Verpflichtung nicht nachgekommen. Sie ist grundlos säumig (vgl. hierzu Schmidt-Kötters in Posser/Wolff, Beck-OK VwGO, Stand 1.4.2015, § 172 Rn. 21 m.w.N.).

a) Aus dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 9. Oktober 2012 ergeben sich die Verpflichtungen des Antragsgegners in hinreichend bestimmter Weise. Damit ist das Urteil ein vollstreckbarer Titel i.S.d. § 168 Abs. 1 Nr. 1 VwGO mit vollstreckungsfähigem Inhalt.

aa) Der Antragsgegner wurde mit Urteil vom 9. Oktober 2012 verpflichtet, den für München geltenden Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung der jeweiligen Immissionsgrenzwerte für NO₂ und für PM₁₀ enthält. Dabei wurde der Gestaltungsspielraum des Antragsgegners beachtet und ein Anspruch auf die Verpflichtung zu einer bestimmten Maßnahme verneint. Aufgrund des Gestaltungsspielraums des Antragsgegners und im Hinblick darauf, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf die Verpflichtung des Antragsgegners zum Ergreifen bestimmter Maßnahmen hat, ist die vorliegende Konstellation mit der Konstellation des Bescheidungsurteils vergleichbar, in der die Behörde verpflichtet wird, über einen Antrag des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (nochmals) zu entscheiden. Denn der Vollstreckungsfähigkeit des stattgebenden Urteils vom 9. Oktober 2012 wurde – ebenso wie bei einem Bescheidungsurteil – dadurch Rechnung getragen, dass in den Entscheidungsgründen verbindliche Vorgaben gemacht wurden, die im Rahmen des Vollstreckungsverfahrens zu beachten sind (vgl. auch BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21/12 – juris Rn. 55).

Das Urteil vom 9. Oktober 2012 bindet die Beteiligten insoweit, als über den Streitgegenstand entschieden worden ist, § 121 Nr. 1 VwGO; die in dem Urteil verbindlich zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung bestimmt dessen Rechtskraftwirkung. Da sich diese Rechtsauffassung nicht aus der Urteilsformel allein entnehmen lässt, ergibt sich der Umfang der materiellen Rechtskraft und damit der Bindungswirkung notwendigerweise auch aus den Entscheidungsgründen, die die nach dem Urteilstenor zu beachtende Rechtsauffassung des Gerichts im Einzelnen darlegen. Dabei tritt

die Rechtskraftwirkung des § 121 VwGO unabhängig davon ein, ob das rechtskräftig gewordene Urteil die Sach- und Rechtslage erschöpfend und zutreffend gewürdigt hat oder nicht. Die Bindung an die dem Urteil zugrunde liegende Rechtsauffassung entfällt nur dann, wenn sich die entscheidungserhebliche Sach- oder Rechtslage nachträglich geändert hat (BayVGH, B.v. 18.1.2010 – 11 C 09.2813 – juris Rn. 23; BVerwG, U.v. 27.1.1995 – 8 C 8.93 – juris Rn. 13 f. m.w.N.). Es müssen Tatsachen eintreten, die den vom Streitgegenstand erfassten Sachverhalt entscheidungserheblich verändern (BVerwG, B.v. 3.11.1993 – 4 NB 33.93 – juris Rn. 3 m.w.N.; BVerwG, U.v. 18.9.2001 – 1 C 7.01 – juris Rn. 12 ff.). Dies ist auch im Hinblick darauf nicht der Fall, dass sich herausgestellt hat, dass Diesel-Kraftfahrzeuge die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen zwar unter den vorgesehenen Testbedingungen, nicht aber im tatsächlichen Fahrbetrieb einhalten können.

Die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Grenzwerte beruhen auf der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge. Für die Typgenehmigung sind die Euro-5-Normen seit 1. September 2009 und die Euro-6-Normen seit 1. September 2014 verbindlich, werden aber im realen Fahrbetrieb nicht eingehalten. Zum Zeitpunkt der Rechtskraft des zu vollstreckenden Urteils am 8. April 2014 wurden also weder die Euro-5-Normen (aufgrund der Differenzen zwischen Test- und Realbetrieb) noch die Euro-6-Normen eingehalten, wobei die Einhaltung der Euro-6-Norm mangels Verbindlichkeit auch nicht erforderlich war. Diese Sachlage hat sich seither nicht verändert, allein die Erkenntnis darüber, dass die Normen bereits zum maßgeblichen Zeitpunkt der Rechtskraft des zu vollstreckenden Urteils nicht eingehalten wurden, war neu. Diese neue Erkenntnis lässt die Bindungswirkung des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht entfallen (vgl. auch Kilian in Sodan/Ziekow, VwGO,

4. Aufl. 2014, § 121 Rn. 117). Auch 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 zumutbar, solche einschneidenden Maßnahmen, ggfs. bis hin zum Verkehrsverbot oder Ähnlichem, zu ergreifen. Denn der Beitrag der Verringerung des Schadstoffausstoßes der Emittenten zum Ziel der Grenzwerteinhaltung stellt nicht mehr als eine Erwartung dar, die den durch EU-Recht festgeschriebenen Grenzwert nicht zu relativieren vermag.

bb) Den Entscheidungsgründen des zu vollstreckenden Urteils vom 9. Oktober 2012 können in hinreichend bestimmter Weise verbindliche Vorgaben entnommen werden, durch deren Erfüllung sich der Antragsgegner einem erfolgreichen Vollstreckungsverfahren entziehen kann:

(1) Dem Antragsgegner wurde aufgegeben, einen zur „schnellstmöglichen“ Einhaltung der jeweiligen Immissionsgrenzwerte geeigneten Luftreinhalteplan aufzustellen, wobei die Maßnahmen geeignet sein müssen, den Zeitraum einer Überschreitung „so kurz wie möglich“ zu halten. Diesen Anforderungen hatte der Luftreinhalteplan in der Fassung der 4. Fortschreibung nach den Entscheidungsgründen des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht genügt, da nach den durchgeführten Immissionsprognosen ohne weitere, zusätzliche Maßnahmen weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 damit gerechnet wurde, dass insbesondere an der Messstation Landshuter Allee der NO₂-Grenzwert für das Jahresmittel eingehalten werden wird. Die Kammer sah also in der Einhaltung der Grenzwerte im Jahr 2015 bzw. 2020 keine schnellstmögliche Einhaltung, sondern forderte Maßnahmen, die zur Einhaltung der Grenzwerte vor den genannten Zeitpunkten führen können. Das Urteil definiert damit in den Entscheidungsgründen, dass – zum damals entscheidungserheblichen Zeitpunkt der mündlichen

Verhandlung am 9. Oktober 2012 – eine schnellstmögliche Einhaltung der Grenzwerte, zu der der Antragsgegner verpflichtet wurde, jedenfalls dann nicht gegeben ist, wenn eine Einhaltung weder im Jahr 2015 noch im Jahr 2020 in Aussicht steht.

(2) Weiter müssen die in den Luftreinhalteplan aufgenommenen Maßnahmen nach dem Urteil vom 9. Oktober 2012 „geeignet sein, eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auszuschließen“. Nach den Entscheidungsgründen waren die in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorgesehenen Maßnahmen des Antragsgegners objektiv hierzu nicht geeignet, zumal der Antragsgegner selbst nicht davon ausging.

(3) Darüber hinaus wurde dem Antragsgegner durch das zu vollstreckende Urteil aufgegeben, „einschneidendere“ als die in der 4. Fortschreibung vorhandenen Maßnahmen, „insbesondere die räumliche Ausdehnung der Umweltzone“, zu prüfen, und gegebenenfalls in den Luftreinhalteplan aufzunehmen. In den Entscheidungsgründen des Urteils wurde darauf hingewiesen, dass eine Vielzahl von Maßnahmen möglich sei. Dem Antragsgegner stünden weitere, naturgemäß einschneidendere Maßnahmen zur Verringerung der Werte zur Verfügung, wobei die vom Antragsteller angeführte räumliche Ausdehnung der Umweltzone nur eine davon sei. Durch den Hinweis auf eine „Vielzahl“ möglicher Maßnahmen, die einschneidender als die in der 4. Fortschreibung des Luftreinhalteplans vorhandenen sind, wird vom Antragsgegner ein umfassendes Konzept verlangt, das einen Katalog an einschneidenden, also wirksamen Maßnahmen zum Ergebnis hat, die geeignet sind, die Grenzwerte so schnell wie möglich – nach den Entscheidungsgründen vor 2015 bzw. 2020 – einzuhalten.

cc) Diese Vorgaben ergeben sich sämtlich aus der Auslegung der Entscheidungsgründe des zu vollstreckenden Urteils und waren Grundlage desselben. Sie gehen

nicht über das hinaus, wozu der Antragsgegner bereits mit Urteil vom 9. Oktober 2012 verpflichtet wurde. Anders ausgedrückt enthält das zu vollstreckende Urteil ausreichend bestimmte Vorgaben, deren Erfüllung im Vollstreckungsverfahren zu überprüfen ist. Einer über die Auslegung des streitgegenständlichen Urteils hinausgehenden Fortschreibung desselben (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 12.7.2007 – 11 C 06.868 – juris Rn. 31 ff.; HessVGH, B.v. 11.5.2016 – 9 E 450/16 – juris Rn. 26 ff.) bedarf es nicht.

b) Diese sich aus dem zu vollstreckenden Urteil ergebenden Verpflichtungen wurden seitens des Antragsgegners bisher nicht erfüllt, so dass dem Vollstreckungsantrag des Antragstellers stattzugeben ist. Es liegt ein Fall der grundlosen Säumnis in der Erfüllung der vom Gericht auferlegten Pflichten vor, der stets Voraussetzung für die Androhung eines Zwangsgeldes ist (vgl. BVerwG, B.v. 30.12.1968 – I WB 31/68 – NJW 1969, 476). Bisher wurde seitens des Antragsgegners kein Luftreinhalteplan mit Maßnahmen aufgestellt, die im Sinne der Vorgaben des Urteils vom 9. Oktober 2012 geeignet wären, eine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte schnellstmöglich auszuschließen.

aa) Nach wie vor ist der sich aus § 3 Abs. 2 der Neununddreißigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV) und dem Tenor des Urteils vom 9. Oktober 2012 ergebende, über ein Kalenderjahr gemittelte Immissionsgrenzwert für NO₂ von 40 µg/cbm an den Messstationen Landshuter Allee und Stachus überschritten. Die NO₂-Belastung in München (Jahresmittelwert) lag im Kalenderjahr 2014 an der Messstelle Landshuter Allee bei 83 µg/cbm und an der Messstelle Stachus bei 62 µg/cbm. Im Kalenderjahr 2015 lag sie an der Messstelle Landshuter Allee bei 84 µg/cbm und an der Messstelle Stachus bei 64 µg/cbm (Umweltbundesamt, „Stickstoffdioxid (NO₂) im Jahr 2015“ –

http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2015_1.pdf, S. 5). Der Vortrag der Beigeladenen, dass der Immissionsgrenzwert in einiger Entfernung zur Messstation an der Landshuter Allee eingehalten sei, ändert nichts an der Überschreitung des Grenzwerts an den Messstationen am Stachus und an der Landshuter Allee und damit an der Nichteinhaltung der Vorgaben von § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV.

bb) Die in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans enthaltenen Maßnahmen entsprechen nicht den Vorgaben des Urteils vom 9. Oktober 2012, da sie zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung nicht geeignet sind. Die Ungeeignetheit der in die 6. Fortschreibung aufgenommenen Maßnahmen ergibt sich schon daraus, dass der Antragsgegner selbst nicht davon ausgeht, dass die dargestellten Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung geeignet sind. Der Antragsgegner geht in seiner eigenen Prognose zur 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans (S. 76) davon aus, dass eine Einhaltung des NO₂-Immissionsgrenzwerts für das Jahresmittel an der Messstation Landshuter Allee ohne zusätzliche Maßnahmen voraussichtlich erst nach 2030 möglich und bei der Messstation Stachus ab 2025 zu erwarten ist.

cc) Die Vorgabe aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012, einschneidendere als die in der 4. Fortschreibung vorgesehenen Maßnahmen zu prüfen und gegebenenfalls in den Luftreinhalteplan aufzunehmen, wurde durch die 6. Fortschreibung bislang nicht erfüllt. Auch unter Beachtung des weitreichenden Gestaltungsspielraums des Antragsgegners sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes trägt die 6. Fortschreibung den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012 nicht ausreichend Rechnung. Insbesondere liegt nach wie vor kein hinreichendes Konzept vor, das einen Katalog an einschneidenden Maßnahmen zum Ergebnis hätte, die geeignet wären, eine Grenzwertüberschreitung schnellstmöglich auszuschließen.

(1) Bei den Maßnahmen M 2 bis M 20 der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans handelt es sich nicht um „einschneidende“ Maßnahmen im Sinn des Urteils vom 9. Oktober 2012. Die Maßnahme M 2 „Anpassungen der bestehenden Umweltzone zur Reduzierung der NO₂-Belastung“ hat die Prüfung der Verschärfung der bisherigen Bedingungen für die Einfahrt in die Umweltzone zum Ziel und soll realisiert werden, sobald die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Ein Minderungspotential wird nicht benannt. Auch wenn eine eventuelle Verschärfung der Bedingungen für die Einfahrt in die Umweltzone an der Hauptemissionsquelle ansetzen mag, so ist die Maßnahme M 2, die in ihrer derzeitigen Form keine unmittelbaren Auswirkungen auf die NO₂-Belastung erwarten lässt, viel zu unkonkret, um einschneidend zur Grenzwerteinhaltung beizutragen. Die Maßnahmen M 3a bis M 20 können – abgesehen davon, dass sie überwiegend schon allein aufgrund des nicht festgeschriebenen Minderungspotentials im Ungefähren bleiben – unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die anhaltende Grenzwertüberschreitung hauptsächlich von Dieselfahrzeugen verursacht wird, nicht in einer Weise effektiv zur schnellstmöglichen Einhaltung der Grenzwerte beitragen, dass sie den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012 an einschneidende Maßnahmen genügen würden und der Antragsgegner damit seiner Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil nachgekommen wäre.

(2) Die Maßnahme M 1, auf die der Antragsgegner als zentrale Maßnahme verweist, wird beschrieben als „Gutachterliche Ermittlung der verkehrlichen Bedingungen und Auswirkungen verkehrssteuernder Maßnahmen mit dem Ziel der Minderung der Verkehrsmenge auf besonders belasteten Abschnitten sowie deren Stickstoffdioxid-Minderungspotentials und sonstiger Auswirkungen auf die Luftqualität“. Sie ist nicht – auch nicht in Zusammenschau mit den anderen in der 6. Fortschreibung des Luftreinhalteplans festgeschriebenen Maßnahmen – geeignet zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung im Sinne der Verpflichtung aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012.

Im Luftreinhalteplan selbst wird das Ziel des Gutachtens sehr allgemein dahingehend beschrieben, dass die rechtlich, verkehrstechnisch und räumlich möglichen Maßnahmen zur Verkehrslenkung und Verkehrssteuerung sowie deren praktische Umsetzbarkeit und die lufthygienische Wirkung insbesondere auf die NO₂-Belastung geprüft werden sollen. Ein Minderungspotential wird nicht angegeben, da dieses erst durch das Gutachten, dessen Fertigstellung im Jahr 2017 geplant ist, ermittelt werden soll. Diese abstrakte, allgemeine Zielsetzung genügt nicht den Anforderungen des Urteils vom 9. Oktober 2012. Unter Berücksichtigung des Schutzes von Gesundheit und Umwelt sind im Falle der Nichteinhaltung von Grenzwerten einschneidende Maßnahmen erforderlich, um die Überschreitung schnellstmöglich zu beenden. Dieser Gutachtensauftrag stellt keine Maßnahme dar, die die Emissionen reduzieren und damit unmittelbar zur Grenzwerteinhaltung beitragen könnte. Vielmehr dient das Gutachten bestenfalls zur Vorbereitung weiterer Maßnahmen. Hierzu mag es geeignet sein, zur Grenzwerteinhaltung an sich nicht, da es hierfür einer Vielzahl an weiteren ungewissen Zwischenschritten – nämlich der Aufnahme konkreter geeigneter Maßnahmen in den Luftreinhalteplan – bedürfte.

Darüber hinaus lässt auch die vom Antragsgegner vorgelegte sog. funktionale Leistungsbeschreibung zu der Maßnahme M 1 nicht erkennen, dass damit konkrete Prüfungsaufträge für konkrete, ggfs. auch verkehrsbeschränkende Maßnahmen verbunden wären. Es fehlt ihr zunächst schon unter formellen Gesichtspunkten an der Verbindlichkeit. Es sind weder ein „Kopf“ noch ein Datum vorhanden. Auch die Unterschrift fehlt, so dass keine Aussage zum Urheber der Leistungsbeschreibung getroffen werden kann. Ferner ist unklar, ob es sich um eine für den Gutachter verbindliche Vorgabe oder um rein unverbindliche Anhaltspunkte handeln soll. Aber auch abgesehen von den formellen Mängeln bleibt die Leistungsbeschreibung zu unkonkret, um aus der Maßnahme M 1 eine einschneidende im Sinne der Vorgaben des Urteils vom

9. Oktober 2012 zu machen. Die bloße Prüfung „möglicher Maßnahmen“ genügt auch unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht der Verpflichtung aus dem zu vollstreckenden Urteil. In der sog. funktionalen Leistungsbeschreibung werden keine konkreten verkehrsbeschränkenden Maßnahmen, welche zur Grenzwerteinhaltung besonders geeignet wären, erwähnt. Ob unter „Verringerung der Verkehrsmenge“ auch einschneidende – etwa verkehrsbeschränkende – Maßnahmen oder nur weniger effektive verkehrssteuernde Maßnahmen zu fassen sind, ergibt sich nicht. Zwar werden an anderer Stelle einige einschneidendere Maßnahmen wie etwa die City Maut oder die Umweltzone als Beispiele erwähnt, es werden aber keine konkreten Vorgaben dazu gemacht, welche Maßnahmen durch den Gutachter zu prüfen sind, so dass er diesbezüglich völlig frei bleibt und sich erst im Nachhinein herausstellen wird, ob einschneidende Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung überhaupt Eingang in das Gutachten gefunden haben.

Es mag der Beigeladenen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zuzugestehen sein, dass sie nicht ohne gutachterliche Untersuchung, quasi „ins Blaue hinein“ einschneidende und auch die Rechte Dritter massiv betreffende verkehrliche Maßnahmen ergreift, zumal bereits mit den bisherigen Fortschreibungen des Luftreinhalteplans Verkehrsbeschränkungen einhergingen, die für die Beigeladene relativ tiefgreifend waren. Eine gutachterliche Untersuchung hätte aber jedenfalls die Prüfung konkreter verkehrslenkender oder -beschränkender Maßnahmen zum Inhalt haben und weit zeitnäher zur Vorbereitung der Fortschreibung des Luftreinhalteplans in Auftrag gegeben werden müssen. Dem Auftrag liegt kein hinreichendes Konzept zu Grunde, aus dem die Entwicklung eines Katalogs an einschneidenden Maßnahmen zu erwarten wäre.

c) Der von den Euro-5- und Euro-6-Normen abweichende tatsächliche Schadstoffausstoß von Diesel-Kraftfahrzeugen lässt die grundlose Säumnis des Antragsgegners nicht entfallen.

Die Dieselfahrzeuge halten aufgrund von Differenzen zwischen Test- und Realbetrieb die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen bisher nicht ein. Daneben wurde offenbar von einigen Herstellern von Dieselfahrzeugen die Software dergestalt beeinflusst, dass die Fahrzeuge Testläufe erkennen können und damit zwar in Testmessungen, nicht aber im Realbetrieb die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen einhalten. Diese Sachverhalte stellen auch unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit keinen Umstand dar, der die Säumnis des Antragsgegners rechtfertigen könnte. Denn sie sind für die Verpflichtung zur Einhaltung der Grenzwerte irrelevant, da die Luftschadstoffgrenzwerte auf Europarecht, nämlich auf Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Anhang XI Buchstabe B der Richtlinie 2008/50/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, beruhen und deshalb nicht relativiert werden können. Hinzu kommt, dass die 6. Fortschreibung auch ohne Berücksichtigung zumindest der Softwareproblematik die Verpflichtungen aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 nicht erfüllt. Im Übrigen mag sich die Reduzierung des Schadstoffausstoßes von Diesel-Kraftfahrzeugen durch die aufgetretenen Probleme zeitlich verzögern. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass zeitnah nach neuen technischen Lösungen gesucht wird und die Kraftfahrzeughersteller – schon aus eigenem wirtschaftlichem Interesse – bestrebt sein werden, die Vorgaben der Euro-5- und Euro-6-Normen einzuhalten. Damit ist nicht davon auszugehen, dass dem Antragsgegner und der Beigeladenen auf Dauer die Lasten der Grenzwerteinhalten allein überbürdet werden.

4. Die Fristsetzung von einem Jahr nach Zustellung dieses Beschlusses erscheint zur Erfüllung der Pflichten aus dem Urteil vom 9. Oktober 2012 angemessen. Dem

Antragsgegner kann der Vollzug der Entscheidung innerhalb eines Jahres billigerweise zugemutet werden.

Die Höhe des angedrohten Zwangsgelds von 10.000,- Euro ist angemessen, um den Antragsgegner zur Erfüllung seiner aus dem zu Grunde liegenden Urteil resultierenden Pflichten zu motivieren. Der in § 172 VwGO vorgegebene Rahmen wird dabei im Hinblick auf die Bedeutung von effektiven Luftreinhalteplänen sowie den Gesundheits- und Umweltschutz ausgeschöpft.

5. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus §§ 154 Abs. 1, Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO. Einer Streitwertfestsetzung bedarf es wegen der in Nr. 5301 der Anlage 1 zu § 3 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) festgelegten gesetzlichen Festgebühr nicht (Piezner/Möller in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 29. EL Oktober 2015, § 172 Rn. 61).

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die **Beschwerde** an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu. Die Beschwerde ist innerhalb von **zwei Wochen** nach Bekanntgabe des Beschlusses beim **Bayerischen Verwaltungsgericht München**,

**Hausanschrift: Bayerstraße 30, 80335 München, oder
Postanschrift: Postfach 20 05 43, 80005 München**

einulegen. Die Frist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim **Bayerischen Verwaltungsgerichtshof**,

**Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder
Postanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München,
Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach**

eingeht.

Die Beschwerde ist nicht gegeben in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes EUR 200,- nicht übersteigt.

Der Beschwerdeschrift eines Beteiligten sollen Abschriften für die übrigen Beteiligten beigelegt werden.

Über die Beschwerde entscheidet der Bayerische Verwaltungsgerichtshof.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrern mit Befähigung zum Richteramt die in § 67 Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO sowie in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen und Organisationen.

*** *****

*** *****